

**Министерство внутренних дел России  
Уральский юридический институт**

**В.А. Демин, В.Е. Иванов,  
А.В. Лучинин, В.П. Ляушин**

**Очерки истории  
органов внутренних дел  
Российского государства**

**Екатеринбург**

**2011**

**Демин В.А., Иванов В.Е., Лучинин А.В., Ляушин В.П. Очерки истории органов внутренних дел Российского государства: – Екатеринбург: Издательство Уральского юридического института МВД России, 2001. – 48 с.**

Авторы: **Демин В.А.**, начальник Уральского юридического института МВД России;

**Иванов В.Е.**, кандидат исторических наук;

**Лучинин А.В.**, кандидат юридических наук;

**Ляушин В.П.**, кандидат исторических наук, доцент.

Рецензенты: **Дворянов В.Ф.**, доктор исторических наук, профессор;

**Бояршинов С.К.**, заслуженный учитель России, начальник лицея милиции ГУВД Свердловской области;

**Созонов В.Н.**, полковник внутренней службы, начальник отдела подготовки кадров ГУВД Свердловской области.

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом УрЮИ МВД России (Протокол № 31 от 25 июля 2011 г.).

© УрЮИ МВД России, 2011

## Содержание

I.	Охрана общественного порядка и борьба с преступностью в Киевской Руси. . . . .	4
II.	Охрана общественного порядка и борьба с преступностью в Московском государстве . . . . .	6
III.	Создание и развитие специализированных полицейских органов России (первая половина XVIII века). . . . .	8
IV.	Реорганизация полицейских учреждений России во второй половине XVIII века . . . . .	12
V.	Российская полиция в первой половине XIX века. . . . .	15
VI.	Развитие российских полицейских учреждений во второй половине XIX века. . . . .	18
VII.	Милиция Временного правительства . . . . .	27
VIII.	Формирование и деятельность органов внутренних дел в первые годы Советской власти. . . . .	31
IX.	Советская милиция в годы гражданской войны. . . . .	35
X.	Органы внутренних дел в 20-е годы . . . . .	37
XI.	Развитие органов внутренних дел в 30-е годы . . . . .	40
XII.	Милиция в Великой Отечественной войне . . . . .	43
XIII.	Советская милиция в послевоенные годы . . . . .	45

## **I. Охрана общественного порядка и борьба с преступностью в Киевской Руси**

Во времена Киевской Руси борьбой с преступностью на территории княжества занимался сам князь и по его поручению – дружинники и слуги (вирники, мечники), а также свободные люди – общинники.

В качестве приемов изобличения преступников использовались “заклич”, “свод”, “гонение следа”. “Заклич” представлял собой публичное объявление потерпевшего о пропаже вещи в надежде, что кто-нибудь опознает ее у другого лица. К “своду” приступали, когда человек, у которого находили чужое имущество, заявлял о приобретении его законным способом. Новый владелец собственности доказывал добросовестность ее приобретения, представляя потерпевшему человека, у которого она была куплена. В случае подтверждения этого “свод” продолжался дальше до тех пор, пока не находили человека, не способного обосновать законность приобретения имущества. Он признавался вором и наказывался штрафом. Если “свод” выходил за пределы общины, города, то он продолжался до третьего лица, которое возмещало ущерб потерпевшему и продолжало дальнейший поиск злоумышленника.

“Гонение следа” заключалось в поиске потерпевшим преступника, говоря современным языком, по “горячим” следам. Если они приводил к конкретному человеку, то он считался преступником; если к общине, то “вервь” должна была выдать или найти злоумышленника, либо указать направление дальнейших поисков. В случае отказа это сделать, все общинники объявлялись виновными. Розыск прекращался только тогда, когда “след” терялся на большой дороге.

Древнерусское право предусматривало определенную систему доказательств. Среди них важное место занимают показания свидетелей: видаков и послухов. Видаки – это очевидцы факта. Послухи – более сложная категория: ими являлись лица, которые или слышали о случившемся от кого-либо, или могли дать положительную характеристику ответчику или истцу (выступить свидетелями их “доброй славы”). Кроме того, для изобличения преступников в Киевской Руси использовался Божий суд (“поле”, ордалий и пр.). “Поле” представляло собой вооруженное противостояние сторон. Правым в споре признавался победитель (истец, насмерть поразивший ответчика, терял право на адекватное удовлетворение своих имущественных претензий и ограничивался присвоением его вооружения и одежды).

Другим видом суда Божьего было испытание железом и водой, проходившее по следующей процедуре: обвиняемый держал раскаленное железо или вынимал из кипящей воды металлическое кольцо, после чего судья обвязывал и запечатывал его руку. Если через три дня на ней не оставалось следов ожога, то невиновность считалась доказанной. Перед проведением ордалия железо и вода освящались, поскольку считалось, что Бог не позволит покарать невиновного.

Божий суд мог ограничиться клятвой (“ротой”) обвиняемого именем Господа в истинности своих показаний. Наши предки не сомневались, что за ложь под присягой последует неминуемое наказание Всевышнего. Данный порядок разрешения конфликтов в историко-правовой науке получил название состязательного процесса, предполагавшего активное непосредственное участие потерпевшего в розыске виновного и предъявлении ему обвинения. Сторонам в этом процессе принадлежала инициатива проведения всех процессуальных действий, а суд преимущественно выступал в роли посредника.

Тогда же начинает складываться и такая форма расследования преступлений как розыскной или инквизиционный процесс. Применялся он, как полагают ученые, в церковном суде.

Дальнейшее развитие органов, осуществлявших охрану общественного порядка, происходит в период дробления Руси, характеризующийся существованием, одновременно с княжеской, власти бояр-землевладельцев и монастырских владык. Они обладали правом разбирать различные тяжбы находившихся под их управлением людей и осуществлять над ними суд.

На княжеских землях в уезде полицейские функции осуществлял наместник, на остальной территории, в волостях – волостели. Каждый из них располагал собственным штатом сотрудников: тиунов, доводчиков и праветчиков. Тиуны производили суд. Доводчики призывали к суду участников процесса. Праветчики исполняли судебные решения.

По мере развития русского феодального государства розыскной процесс существенно потеснил состязательный. Розыск отличался тем, что государственные органы сами возбуждали, вели и завершали дело по собственной инициативе и усмотрению. К концу XV века в системе доказательств сформировался институт “облихования”. При отсутствии доказательств закон обязывал “добрых” людей оговаривать подозреваемого для получения признания с помощью пытки (“опыта”). Тогда же в качестве доказательства закрепляется судебный поединок – “поле”. Его организацией ведали окольныхчий, дяк и недельщик. В обязанности недельщика входили вызов сторон в суд, производство ареста и проведение пытки. Поединку предшествовало крестное целование, проходил он в присутствии доброжелателей и друзей обеих сторон, которые при оружии наблюдали за его ходом. В итоге “поле” зачастую превращалось в потасовку.

Таким образом, в Русском государстве на начальной стадии его образования специального полицейского аппарата не существовало, а в деятельности государственных органов отсутствовала функциональная дифференциация: одни и те же учреждения регулировали отношения во всех областях общественной жизни. Простота нравов древних славян, наличие у них института “кровной мести” не требовали наличия значительного количества управленцев-бюрократов, во многом обеспечивая правопорядок на территориях силами местных жителей.

## II. Охрана общественного порядка и борьба с преступностью в Московском государстве

В 30-е годы XVI века в стране складывается новая система органов внутренних дел: в уездах создаются губные избы. Появление этих учреждений обуславливалось неспособностью наместников и волостелей в силу их кратковременного пребывания в областях “кормления” эффективно противостоять растущей преступности: местное дворянство “челом било” царю о предоставлении права осуществления полицейских функций самостоятельно.

Открытие каждой губной избы происходило на основе царских грамот, адресованных населению конкретной территории. Образование первой (из числа известных) избы произошло в 1539 году. Именно тогда в Белозерском уезде появляются избранные из числа “детей боярских” и “лучших крестьян” старосты и целовальники, призванные ловить разбойников, вести следствие, приводить в исполнение приговоры. Исполнению должности предшествовало принесение присяги с крестным целованием. Выборы старост производились на сходах местных землевладельцев, посадского люда, черносотенных, дворцовых и церковномонастырских крестьян на основе полного единодушия и на неопределенный срок. Позднее избы пополняются другими должностными лицами: дьяками, сотскими, пятидесятскими.

В XVII веке губные учреждения получают повсеместное распространение. Тогда же они переходят в ведение воевод. Компетенция изб непрерывно совершенствовалась и включала борьбу с “ведомыми” разбойниками и татями, расследование “убийственных” и всяких других дел (изнасилований, сводничества, поджогов, оскорблений родителей детьми), привлечение к ответственности людей, отвращающих народ от православной веры, предупреждение и пресечение всякого “лиха”, составление кабальных книг, надзор за промыслами и рыбной ловлей, ведение земельных дел, контроль за перемещением населения пр. Широкий спектр выполняемых обязанностей требовал расширения штата губных чиновников: появляются сторожа, биричи и палачи. К борьбе с преступностью староста привлекал не только своих помощников, но и местное население (в порядке повинности на безвозмездной основе). Деятельность губных изб курировалась Разбойным приказом (1555 г.), включавшим боярина, окольничего, иногда стольника и двух дьяков. В первые годы его возглавляли бояре Д.И. Курлятьев, И.М. Воронцов, позже – И.А. Булгаков.

Охрану общественного порядка в городах осуществляли стрельцы, ночные сторожа, объезжие головы, решеточные приказчики, ярыжки и бирючи. Стрельцы и сторожа осуществляли в основном охрану Кремля и других административных учреждений. Ярыжки исполняли функции посыльных и прислуги; приказчики дежурили возле решеток, которыми в ночное время перекрывали улицы городов; объезжие головы несли противопожарную службу; бирючи объявляли на улицах и площадях царские указы.

Воеводы и губные избы в своей практической деятельности использовали достаточно разнообразные приемы и методы сыска. Основными видами доказательств к середине XVII века являлись повальный обыск, поличное и личное признание, сделанное под пыткой. Самым любопытным из числа доказательств был, пожалуй, повальный обыск. Он заключался в поголовном опросе местных жителей той территории, на которой проводился розыск. Число опрашиваемых не ограничивалось, результаты оценивались на основе формальных признаков. Подсчитывались показания опрошенных людей. В пользу какой стороны было больше положительных ответов – та сторона и считалась невиновной. Применение этой формы доказательства, возможно, обосновывалось народным поверьем: “глас народа – глас Божий”.

Однако первое место среди различных видов доказательств занимала “царица доказательств” – полученное под пыткой личное признание. Доносчика и обвиняемого приводили в судную избу вместе, но допрашивали порознь. Если обвинитель повторял донос, а обвиняемый оправдывался, то их ставили “очи на очи”, т.е. проводили очную ставку (как говорили тогда: “очи на очи глядят, очи речи говорят”). Если обвиняемый отрицал свою виновность, то доносчика вздымали на дыбе, выворачивали руки (это называлось “встряской”), а затем вправляли обратно. При отсутствии результатов процедуры, а проводилась она около получаса, а то и больше, начиналась пытка. Если доносчик все же стоял на своем, то она переносилась на обвиняемого.

Но самая тяжелая пытка проводилась тогда, когда следователь считал, что подозреваемый не сказал “всей правды”. Чиновник стращал его возгласом: “не сказал подлинной – заставлю сказать всю подноготную”, а затем человеку закрепляли кисть руки в хомут, а пальцы – в клещи и забивали под ногти железные гвозди или деревянные клинушки.

Возможно, именно подобным образом удалось дознаться об исполнителях наиболее крупного преступления конца XVII века – краже наградных знаков (“золотых”) – думном дьяке Оловянникове, дьяке Разрядного (занимался формированием войск, их снабжением, охраной границ, учетом “служилого” населения) приказа Фролове и подьячем того же приказа Афанасеве. Используя фиктивные документы о передаче “золотых”, оставшихся после их массовой раздачи участникам крымских походов, в другой приказ, мошенники присвоили огромную по тем временам сумму в 7,5 тыс. рублей. Изобличенные преступники понесли серьезное наказание – смещение с занимаемых должностей, конфискацию имущества, битье батогами.

Пытки на Руси считались делом законным, справедливым и закреплялись нормативными актами, в частности в Соборном Уложении 1649 года.

Наряду с этими доказательствами продолжали существовать и суды Божьи, но, существенно модифицированные. Испытания водой и железом уже были забыты, а судебный поединок осуждался церковью. Более того, она боролась с этим обычаем, считая, что решение спора поединком зависело не

от воли Бога, а от умения и личной силы противников. В конце концов происходит замена “поля” жребием. Процедура его проведения проста: при стечении народа (свидетелей) и посредников (чиновников) стороны доставали из шапки предварительно подготовленный судебный приговор.

История правоохранительных органов середины XVII века примечательна еще и тем, что приблизительно в 1646 году (дата спорная) царь Алексей Михайлович учреждает Приказ тайных дел. Некоторые историки считают его зародышем будущей тайной политической полиции. Но рассмотрение особо важных государственных преступлений не было его главной задачей. Прежде всего, Приказ вел личную корреспонденцию царя. Алексей Михайлович для этой цели сам составил условный алфавит. Также Приказ тайных дел занимался контролем за деятельностью других приказов, управлял царскими вотчинами и ведал делами, которые особенно интересовали монарха: соколиной охотой и гранатным делом. Понятно, что во главе этого учреждения не мог находиться боярин. Царь осуществлял личное руководство Приказом, поэтому с его кончиной в 1676 году это тайное учреждение прекращает свое существование.

Прародительницей тайной полиции можно считать и опричнину, введенную в 1565 году Иваном Грозным для борьбы с боярской аристократией. Черная одежда, черные кони и подвязанные к седлу голова собаки и метла из волчьего хвоста символизировали миссию, которую несли шесть тысяч опричников – “вынюхивать” и “выметать” изменников.

### **III. Создание и развитие специализированных полицейских органов России (первая половина XVIII века)**

Понятие “полиция” происходит от греческого “politeia” (“polis” – город), обозначающем городское государственное устройство и управление. Заимствованное римлянами, оно утверждается в последствии в юридическом лексиконе европейских государств. Уже из немецкого Петр I переносит этот термин в русский язык.

“Полицией” в то время считалась любая деятельность государственных органов по вопросам светского управления: издание законов, обеспечение безопасности, забота о повышении благосостояния народа, надзор за противопожарной безопасностью, отправлением религиозных культов и пр. А “полицейское государство” понималось как объединение индивидов с целью обеспечения всеобщего благосостояния и безопасности (во всяком случае в Европе). И лишь позднее с появлением тенденции к детальной регламентации всех без исключения сфер общественных отношений понятие полицейского государства приобретает негативное значение.

Первоначально полиция возникла в Петербурге. В 1715 году здесь учреждается полицмейстерская канцелярия, а три года спустя вводится должность генерал-полицмейстера, соответствующая пятому классу “Табели о рангах”. В 1722 году полицмейстерская канцелярия учреждается и в Москве.

Первым генерал-полицмейстером стал личный денщик императора Антон Мануилович Девиер – участник следствия по делу царевича Алексея, в ходе которого он, наряду с другими “коллегами”, подписал ему смертный приговор. В 1727 году выступил против А.Д. Меншикова, за что был арестован, лишен дворянства, бит кнутом и сослан в Сибирь. Непродолжительное время занимал должность начальника Охотского порта. Освобожден из ссылки Елизаветой Петровной и вновь назначается генерал-полицмейстером Петербурга.

Штат Санкт-Петербургской полиции состоял из 10 офицеров, 20 унтер-офицеров и 160 солдат. Все они были одеты в специальную форму: кафтаны, короткие штаны василькового цвета и зеленые камзолы. Жалование полицейские чины получали наравне с военнослужащими. В помощь полиции определялись караульщики, в обязанность которым вменялось ходить ночью по улицам с трещотками и ловить воров. Кроме ночных караульщиков полиция назначала на каждой улице старосту и десятских. По свидетельству современников горожане, безвозмездно привлекаемые к исполнению полицейской повинности, большей частью еще молодые люди или дряхлые старики, заботились, в основном, о собственных удобствах и неохотно, а часто и недобросовестно выполняли обязанности. Кроме сотрудников полиции в XVIII веке к охране общественного порядка, в частности, поимке разбойников, воров и вообще всех “лихих” людей, привлекались и воинские команды.

В 1730 году для улучшения организации борьбы с преступностью восстанавливается Сыскной приказ, сыщик которого Иван Осипов (по кличке Ванька Каин) получил наиболее широкую известность. Свою самостоятельную жизнь он начал с воровства, но в 1741 году поступает в полицию. Официально Ванька именовался доносчиком Сыскаго приказа. Эффективность его службы потрясает. В первую же ночь работы Иван Осипов задержал 32 вора. Однако за службу ему не полагалось жалованья, и поэтому он начинает заниматься шантажом, вымогательством, взяточничеством не только в отношении бывших сотоварищей по “ремеслу”, но и добропорядочных граждан. Карьера Ваньки закончилась судебным разбирательством.

До 1733 года регулярная полиция существовала только в обеих столицах, а затем появляется еще в 23 городах Империи, где полицмейстером, в зависимости от значимости города, назначался капитан или поручик, руководивший унтер-офицером, капралом, десятком рядовых и двумя канцелярскими служителями.

При Петре I в качестве специального органа политической полиции выступает Преображенский приказ. Возник он в 1686 году в подмосковном селе Преображенском для управления Преображенским и Семеновским полками. С 1695 года приказ ведал охраной порядка в Москве и (с 1697 года, после стрелецкого бунта) расследованием особо важных судебных дел. Руководил приказом князь-кесарь Федор Юрьевич Ромодановский. По свидетельству современников, Ромодановский был страшным человеком, перед которым трепетало все и вся (даже сам Петр выходил из своей одноколки, чтобы войти в его дом пешком). Так как приказ располагался в Москве вблизи Петропавловской церкви, в народе появилось выражение: “живет правда у Петра и Павла”. Приказ состоял из двух дьяков и 5-8 подьячих. Для производства

арестов, обысков и других действий использовались солдаты и офицеры Преображенского и Семеновского полков.

Наряду с Преображенским приказом в России существовали майорские канцелярии (просуществовали до 1723 года), которые возникали вследствие дачи Петром I особых личных поручений приближенным особам, чаще всего гвардейским офицерам в майорском чине.

В 1718 году создается новая структура, занимающаяся политическим сыском – Тайная канцелярия. История этого учреждения связана с расследованием дела о бегстве наследника за границу. Размещалась канцелярия в Петропавловской крепости, руководил ей П.А. Толстой, добившийся высокого доверия императора возвращением царевича Алексея из-за границы на Родину.

Таким образом, в России существовало несколько учреждений, специализирующихся на политическом сыске. Сфера их деятельности разграничивалась территориально: Тайная канцелярия вела дела о политических преступлениях, совершавшихся в Петербурге и окрестностях, Преображенский приказ – дела, поступающие из других регионов России. После ликвидации Тайной канцелярии (1726 г.) и Преображенского приказа (1729 г.) политический сыск в стране осуществляли Верховный тайный совет и Сенат.

Однако вскоре этот порядок изменился. Императрица Анна Иоановна, племянница Петра I, в 1731 году для расследования политических дел учреждает особую канцелярию. В дальнейшем она стала называться Канцелярией тайных розыскных дел. Ее начальником становится бывший министр петровской тайной полиции генерал Андрей Иванович Ушаков. Начиная с 1731 года он свою службу в Преображенском полку. В 1709 году участвовал в расследовании дела Кондратия Булавина, вел рекрутские дела. Руководителем политического сыска Ушаков был с 1731 года и до самой смерти (1747 г.). К тому времени служба давно миновала период становления и была способна на проведение сложных операций, в том числе и с использованием агентуры, набиравшейся в том числе из преступников, приговоренных к достаточно строгим мерам наказания. Одному из них – битому кнутом Ивану Зубареву, ожидающему пожизненное заключение либо смертную казнь, суждено было перейти на службу в канцелярию, чтобы добыть убедительные доказательства стремления Пруссии к замене царствующей императрицы Елизаветы I находящимся в заточении законным наследником престола Иоанном VI Антоновичем. Прибыв в Берлин, Зубарев оказался представленным королю, убедить которого в стремлении императрицы к убиению царевича оказалось делом нетрудным. Фридрих решил организовать побег узника. Опираясь на эту информацию, власти изменили режим содержания Иоанна Антоновича, переведя его в 1756 году из Холмогор в Шлиссельбургскую крепость (кстати, Иоанн VI там и погиб при попытке его освобождения в 1764 г.). Тогда же были арестованы все участники немецкой операции, а в Архангельске задержан замаскированный под купеческий военный корабль, предназначенный для “силового” и технического обеспечения операции. Сам Зубарев был мошенником. В 1751 году он попытался, представив императрице фальшивые образцы золотоносных руд, получить от государыни хорошее вознаграждение за открытие.

Канцелярия тайных розыскных дел просуществовала до 1762 года и была упразднена Петром III. Очень не любивший свою тетку Елизавету Петровну, он ломал все созданное предшественницей. Все дела и материалы канцелярии передавались Сенату. Но в действительности орган политического сыска не был ликвидирован. Просто вместо канцелярии при Сенате была учреждена Тайная экспедиция. Главным розыскником при Петре III был генерал-адъютант барон Карл Унгер-Штернберг, а его помощником – петербургский генерал-полицмейстер Николай Андреевич Корф.

Основным способом получения информации о политических преступлениях в первой половине XVIII века был донос. Для стимулирования доношительств часть имущества осужденных передавалась доносчику, а крепостные, подававшие донос на своих господ, получали свободу (в случае его подтверждения). Очень широкое распространение в то время получили анонимные доносы (подметные письма). Ситуация с ними настолько осложнилась, что в 1732 году император предписывает сжигать их при свидетелях на месте обнаружения не читая.

Главным средством получения сведений от обвиняемого были физические истязания. Следователи применяли пытку на дыбе, битье кнутом и горящим веником. Следственный процесс обычно начинался с допроса, производимого канцелярскими служителями. Заключение по делу, так называемые экстракты, поступали на столы следователей (министров), резолюции которых определяли дальнейший ход розыска. Следует заметить, что в XVIII веке появился ряд новшеств в проведении пытки, закрепленных специальным документом Тайной канцелярии “Обряд, как обвиняемый пыгается”.

Законодательство России упоминает несколько видов доказательств. Первым по степени важности считалось собственное признание при условии его полноты, безоговорочности, доказательственности, сделанное только перед судом. Только в этом случае оно могло быть положено в основу приговора. Другими видами доказательств являлись показания свидетелей, а также официальные документы, частная переписка и присяга.

Итак, к середине XVIII века, несмотря на меры, предпринимаемые властью, во многих регионах страны специализированные полицейские органы отсутствуют (сельская полиция еще не существует вообще). Практика привлечения к полицейской службе офицеров и солдат городских гарнизонов продолжается. Ситуация, сложившаяся в правоохранительных органах, уже не соответствовала требованиям времени.

#### **IV. Реорганизация полицейских учреждений России во второй половине XVIII века**

Толчком к проведению преобразований полицейских учреждений стала крестьянская война под предводительством Емельяна Пугачева. После подавления восстания царское правительство осознало необходимость создания на местах прочной системы государственных органов, способных эффективно разрешать возникающие конфликты и проблемы.

В 1775 году в России проводится реформа местных органов управления: страна делится на губернии и уезды, применительно к которым и строится сеть полицейских учреждений.

Основным нормативным документом, определявшим организацию, функции и компетенцию полиции, стало “Учреждение для управления губерний”. Согласно этому нормативному акту в каждом уезде создается сельская полиция в лице нижнего земского суда. Уездная полиция состояла из начальника – земского исправника или капитан-исправника – и 2-3 заседателей. Начальник сельской полиции выбирался местным дворянством и утверждался губернатором. В непосредственном подчинении нижнего земского суда находились сотские и десятские – полицейские служители, избираемые из крестьян. За плохое исполнение своих обязанностей руководство полицией могло подвергнуть их штрафу.

Обязанности нижнего земского суда были многочисленными и разнообразными: следить за порядком и “благочинием” в уезде, исполнять решения вышестоящих властей, проводить предварительное следствие по уголовным делам. Кроме того, капитан-исправник нес ответственность за состояние дорог и мостов, противопожарную безопасность, ведение борьбы с эпидемиями и эпизоотиями, выполнял решения судебных органов, и дворянской опеки.

Некоторые изменения претерпела и городская полиция. В городе полицейское управление поручалось городничему, который назначался Сенатом по представлению губернского совета. Подчинялся городничий губернскому правлению возглавлявшемуся губернатором. В городах, в которых дислоцировался военный гарнизон, полицейские обязанности исполняли военнотружущие во главе с комендантом.

Реформа 1775 года основное внимание уделила созданию административно-полицейского аппарата в уезде, и практически никак не коснулась городской полиции. Именно для решения этой проблемы в 1782 году издается “Устав благочиния или полицейский”, по которому в городах создавался новый полицейский орган – Управа благочиния. Во главе Управы в уездных городах стоял городничий, в губернских – полицмейстер. Начальнику полиции подчинялись два пристава: один – по уголовным, другой – по гражданским делам; и два ратмана (помощника), которые избирались на три года от горожан. Подчинялась Управа благочиния непосредственно губернскому правлению. По Уставу благочиния город делился на административно-полицейские части (200-700 дворов) по главе с частным приставом. В его распоряжении находились два полицейских сержанта или полицейская команда. В свою очередь части подразделялись на кварталы (50-100 дворов) во главе с квартальным надзирателем, руководившим всеми сторожами квартала, а также избираемыми на три года из местных жителей квартальными поручиками.

На Управу благочиния возлагались и административно-хозяйственные функции: надзор за исправностью городских сооружений, чистотой улиц, контроль соблюдения паспортного режима, наблюдение за деятельностью общественных организаций.

Во времена Екатерины II по полицейской части особенно отличился генерал Николай Петрович Архаров. Императрица лично привлекала его к раскрытию некоторых преступлений. Н.П. Архаров начинал службу рядовым в Преображенском полку, в 1761 году получил первый офицерский чин, участвовал в следствии по делу Пугачева. С 1775 года московский обер-полицмейстер. В 1797 году уволен Павлом I со всех постов и выслан в свое имение. По имени Архарова долгое время московские полицейские в народе именовались “архаровцами”.

Дальнейшее развитие полиции было связано с кратким периодом царствования Павла I, к окончанию которого полиция российских городов стала строиться по образцу гатчинской полиции, а Управы благочиния ликвидируются. При Павле I компетенция полиции расширяется посредством возложения на нее функций контроля за исправным несением службы чиновниками, исполнения ими предписаний властей. Для усиления эффективности работы полиции на губернаторов, комендантов, полицмейстеров возлагалась материальная ответственность за нераскрытые хищения и кражи государственного имущества.

В конце XVIII века петербургской и московской полицией руководил обер-полицмейстер. Территория города делилась на части, во главе которых стояли частные инспектора, и на кварталы – с унтер-частным инспектором и двумя квартальными комиссарами. Возглавлявший полицейскую часть частный пристав в случае совершения преступления на обслуживаемой им территории обязан был по собственной инициативе выяснять все обстоятельства дела.

Функции политической полиции осуществляла Тайная экспедиция. Всеми ее делами ведал Степан Иванович Шешковский, одно имя которого наводило ужас на обывателей. Радищев (автор “Путешествия из Петербурга в Москву”) упал в обморок, когда узнал, что дело его поручено Шешковскому. По свидетельству современников, при проведении следствия он никому не делал послаблений: ни знатым дамам, ни простолюдинам. Любимыми орудиями Шешковского были розги и кнут. По преданию, приглашенных на допрос он усаживал в специальное кресло, которое особым механизмом опускалось в подвал, где находились секуторы с орудиями пыток. По приблизительному подсчету он лично высек не менее 2 тыс. человек.

Активное участие в работе экспедиции принимала и сама Екатерина II. По особо важным делам императрица лично наблюдала за ходом следствия, вникала во все его тонкости, составляла вопросные листы для проведения допросов, анализировала показания подследственных.

В начале своего существования Тайная экспедиция не располагала тайными агентами, но она активно практиковала засылку надежных людей (лазутчиков) на “публичные сборища” для “подслушивания” разговоров. Тогда же стала производиться и перлюстрация писем подозреваемых.

Основные материалы для работы тайная полиция получала из доносов. Их содержание проверялось: вызывались и допрашивались свидетели, устраивались очные ставки, производились сопровождаемые обысками аресты. При Екатерине II доносчиков, как и подследственных, сначала “увещевали”.

Обычно для этого привлекали тюремного священника Петропавловской крепости. Затем доносчика оставляли на два дня без воды и пищи и требовали еще одного подтверждения доноса.

Конец XVIII века знаменателен созданием тайной агентуры – явлением для тех лет новым, но, как показало время, очень перспективным.

Как и прежде инквизиционный процесс продолжает доминировать. Но телесные наказания, особенно средневековые пытки, уже практически не применяются. Но от подследственного прежде всего стали требовать раскаяния, превратившимся в высшую форму признания виновности под воздействием религиозного чувства. Следствие, особенно по политическим делам, протекало в обстановке большой секретности: у подследственных брались подписки о неразглашении ставших известными им следственных обстоятельств.

Полицейские кадры в XVIII веке готовились в основном в стенах кадетских корпусов. (Первый в России Сухопутный шляхетский кадетский корпус открыт в 1732 году в Санкт-Петербурге.) Следует подчеркнуть, что, к сожалению, далеко не все выпускники рассматривали перспективу своего становления в роли профессиональных полицейских как наиболее престижную. Большинство привлекала военная служба (почет, высокое материальное вознаграждение, более широкие возможности карьерного роста). На следующей ступени неформальной “Табели о рангах” будущих профессий находилась гражданская административно-управленческая деятельность. Полицейское поприще, как правило, замыкало список желанных приоритетов. В силу этого к руководству полицейскими органами в то время нередко приходили лица, “отторгнутые” армией и управленческими структурами (нарушители, лентяи, посредственности и пр.), или заслуженные, опытные, пользующиеся авторитетом за прошлые подвиги “инвалиды” (офицеры, не способные к продолжению службы вследствие ранения или болезни, вышедшие в отставку по достижении предельного возраста и т.д.). Кадетские корпуса обеспечивали своим питомцам разностороннее, по тем временам энциклопедическое, образование, превращавшее их в универсальных управленцев. Общее направление корпусной работы наиболее ярко охарактеризовала в одном из своих писем на Запад императрица Екатерина II: “Напрасно думают, что мои кадеты приготавлиются единственно для войн... Мои кадеты... выберут себе поприще по своим вкусам и склонностям”.

## **V. Российская полиция в первой половине XIX века**

В 1802 году Александр I создает в России новые органы центрального управления – министерства и среди них – министерство внутренних дел, которому поручались надзор за благоустройством и санитарным состоянием страны, функционированием путей сообщений, снабжением населения продовольствием, организацией почтового сообщения. Кроме того МВД руководило деятельностью губернаторов, в подчинении которых и находилась вся местная полиция. Непосредственным руководством органами внутренних дел осуществлялось второй экспедицией министерства – экспедицией спокой-

ствия и благочиния. Она включала два отделения. Первое курировало сельскую полицию (нижний земский суд), второе – городскую (управу благочиния).

Первым министром внутренних дел стал Виктор Павлович Кочубей (1768-1834) – близкий друг Александра I. С 1792 по 1797 год – посол в Турции. С 1802 по 1807 год – министр внутренних дел. Вышел в отставку, не согласившись с политикой сближения с наполеоновской Францией. С 1819 по 1823 год – вновь министр внутренних дел. Ушел в отставку из-за разногласий с А.А. Аракчеевым.

Дальнейшее развитие органов центрального полицейского управления связано с осуществлением реформы М.М. Сперанского, в ходе которой было образовано Министерство полиции. Министерство полиции состояло из департаментов (Департамент полиции хозяйственной, Департамент полиции исполнительной, Медицинский департамент) и двух канцелярий (общей и особенной). Департамент полиции хозяйственной осуществлял контроль за ценами, продовольственным снабжением городов, пресекал спекуляцию. В его ведении также находились смирительные и работные дома. Департамент полиции исполнительной контролировал работу местной полиции, надзирал за проведением следствий по уголовным делам, занимался поимкой дезертиров. Медицинский департамент ведал санитарным надзором, организацией мер по предотвращению эпидемий и эпизоотий, снабжением лекарствами. Особенная канцелярия Министерства полиции занималась секретным делом производством, политическим сыском, наблюдением за иностранцами.

Правительство наделило Министерство полиции большими полномочиями. Кроме собственно охранения внутренней безопасности, Министерство следило за исполнением законов всеми другими государственными министерствами. Поэтому многие высшие сановники империи негативно восприняли появление нового контрольного органа и использовали любые возможности для дискредитации его деятельности. В конце концов в 1819 году вновь назначенному министру внутренних дел В.П. Кочубею удалось обосновать перед царем необходимость его ликвидации с возвращением функций Министерства полиции в Министерство внутренних дел.

В 1837 году усиливается сельская полиция. Уезды разделяются на станы, в каждом из которых вводится должность станового пристава или участкового заседателя, обязанного постоянно проживать на обслуживаемом участке и руководить работой подчиненных ему сотских и десятских.

В начале XIX века происходят изменения в организации полиции Москвы и Санкт-Петербурга. Петербургская полиция разделяется на внутреннюю и внешнюю части. Внутренняя часть включала управу благочиния, частных приставов, квартальных надзирателей и решала задачи производства следствия, исполнения распоряжений городских властей, контроля паспортного режима. Внешняя часть представляла собой полицейскую наружную службу. В ее задачи входило поддержание общественного порядка, патрулирование улиц силами полицейской команды и команд ночной и пожарной стражи.

Назначение на полицейские должности в столицах производилось военным губернатором, а на должность обер-полицмейстера – императором.

Претерпела изменения и политическая полиция: Тайная канцелярия упраздняется, а полномочия расследования политических преступлений передаются Сенату и судам по уголовным делам. С 1802 года эти дела концентрируются в особой канцелярии Министерства внутренних дел (с 1811 по 1819 год – особая канцелярия Министерства полиции), а затем в Комитете для рассмотрения дел по преступлениям, клонящимся к нарушению общественного спокойствия. В состав последнего вошли министры юстиции и внутренних дел, а также несколько сенаторов. В начале 20-х годов возникает ряд других секретных служб: тайная полиция при штабе гвардейского корпуса, подобная организация при Управлении военных поселений. Все они работали самостоятельно, конкурируя между собой.

После подавления восстания декабристов органом политического сыска становится Третье отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. При образовании Отделения в качестве исходных составных частей в него вошли особая канцелярия Министерства внутренних дел, тайная агентура и Отдельный Корпус Жандармов.

Обязанности жандармов регламентировались нечетко: им предписывалось наблюдение за исполнением законов, преследование разбойников, рассеяние запрещенных собраний, усмирение бунтов, преследование тайных обществ, конвоирование арестованных, производство обысков и дознаний, приведение в исполнение приговоров. Деятельность жандармерии законодательно не ограничивалась и регламентировалась распоряжениями руководства в виде устных и письменных инструкций.

С момента основания и до своей кончины (в 1844 г.) шефом жандармов и начальником III Отделения являлся Александр Христофорович Бенкендорф. Свою службу он начинал унтер-офицером Семеновского полка, участвовал в русско-турецкой (1806-1812 гг.) и Отечественной (1812 г.) войнах, в работе следственной комиссии по делу декабристов.

Непосредственным организатором и управляющим III Отделением являлся Максим Яковлевич фон Фок, ранее бывший директором особой канцелярии Министерства полиции. Аппарат Отделения первоначально насчитывал всего 16 человек, организационно объединенных в четыре экспедиции: первую (политические дела), вторую (ересь, фальшивомонетничество, убийства, места заключения, крестьянский вопрос), третью (контроль за иностранцами), четвертую (делопроизводство, личный состав). В 1842 году появляется пятая экспедиция, специализирующаяся в области театральной цензуры. Штат служащих постепенно увеличивался и к моменту ликвидации III Отделения (1880) превысил 70 человек.

Политическая полиция того времени начинает активно использовать возможности агентуры. Тайный агент И.В. Шервуд-Верный вскрыл подготовку заговора декабристов, П.Д. Антонелли (студент Петербургского университета) способствовал разоблачению кружка М.В. Буташевича-Петрашевского.

После подавления польского восстания (1830-1831 гг.) и формирования польской эмиграции, стала формироваться и заграничная агентура.

Производство по уголовным делам тогда подразделялось на три этапа: следствие, суд, исполнение приговора. Кроме осуществления следствия и исполнения приговора, на полицию возлагались также и судебные функции, правда по незначительным, маловажным правонарушениям. Следствие как этап производства по уголовному делу дифференцировалось на предварительную и формальную стадии.

Предварительное следствие начиналось по жалобе потерпевшего, донесению прокуроров, явке с повинной, а также по собственному усмотрению полиции. В ходе его полиция должна была установить, действительно ли имели место деяния, заключающие в себе признаки преступления, и провести необходимые розыскные действия.

На формальной стадии устанавливались личность преступника и обстоятельства преступления. Доказательства фиксировались в протоколах, подписываемых лицом, производящим следствие, и обвиняемым. На этой стадии следствия допускалось присутствие депутатов от сословий для наблюдения за правоммерностью следственных действий. Важное значение в процессе расследования придавалось получению собственного признания подозреваемого, но попытки уже в 1801 году были запрещены законодательно.

Право ведения расследования по уголовным делам в то время предоставлялось весьма широкому кругу должностных лиц и органов. Его могли проводить нижние земские суды, управы благочиния и различные присутствия, состоявшие из полицеймейстеров, частных приставов и следственных приставов уголовных дел. Следствие по маловажным делам производили в основном квартальные надзиратели. В более сложных случаях оно поручалось особым чиновникам, выделяемым губернским начальством или министром внутренних дел, либо особым комитетам, состоящим из чинов различных ведомств, но при главенствующей роли в них офицеров корпуса жандармов.

## **VI. Развитие российских полицейских учреждений во второй половине XIX века**

Упущения в деятельности III отделения (его противодействие политическому террору в лице “Народной воли” оказалось несостоятельным) предопределили серьезные изменения центрального аппарата министерства внутренних дел. Император Александр II, обеспокоенный безопасностью собственной персоны и порядком управления государством, 12 февраля 1880 года утверждает в Санкт-Петербурге Верховную Распорядительную Комиссию по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Орган этот задумывался в качестве чрезвычайно-административного, поскольку ему поручались и контроль, и непосредственное ведение всех уголовных дел по государственным преступлениям, находящимся в производстве по всей Империи, а также принятие мер обеспечения государственной

безопасности, обязательных к исполнению всеми губернаторами и ведомствами. Главный Начальник Комиссии подчинялся непосредственно императору.

За время своей работы комиссии удалось убедить царя в возможности возвращения к прежнему порядку управления, но с одной особенностью: функции и компетенция министерства внутренних дел должны были быть существенно расширены. В августе 1880 года дела III отделения передаются образованному в составе МВД Департаменту Государственной Полиции (в 1883 году переименован в Департамент полиции), а само отделение упраздняется. Одновременно на министра возлагается заведование Корпусом Жандармов, а Верховная комиссия закрывается.

Реформа 1880 года превратила МВД в главенствующее звено госаппарата, в роли которого оно пребывало практически до падения самодержавия. Министр внутренних дел превратился в ключевую правительственную фигуру с уникальной компетенцией (помимо управления большей частью экономики первенство министра подтверждалось сосредоточием в его руках значительной власти). Лидерство министра нашло юридическое закрепление в сложившейся позже практике наделения его по совместительству полномочиями Председателя Совета Министров.

Принятое после убийства Александра II Положение “О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия” позволяло ему в случае необходимости объявлять территории Империи состоящими в положении “усиленной охраны” (до 1 года), а с согласия комитета министров – в положении “чрезвычайной охраны” (до 6 месяцев).

В условиях “усиленной охраны” губернатору разрешалось поручать ведение “внутреннего наблюдения” владельцам недвижимого имущества; запрещать массовые собрания, закрывать предприятия и заведения, высылать неблагонадежных частных лиц, передавать уголовные дела на рассмотрение военных судов. При введении положения “чрезвычайной охраны” к указанным мерам добавлялись: право непосредственного (минуя военное командование) отдания приказов воинским частям, создания внештатных военно-полицейских команд, наложения ареста на движимое и секвестра на недвижимое имущество и доходы от них; тюремного заключения на срок до 3 месяцев, закрытия учебных заведений и средств массовой информации.

Положение расширяло и полномочия полицейских органов. Местные начальники полиции, а также начальники жандармских управлений и их помощники могли производить предварительное задержание подозрительных лиц на срок до 14 дней, производить в любое время обыски во всех без исключения помещениях, накладывать аресты на всякого рода имущество.

Вследствие огромной нагрузки министра по руководству подчиненными учреждениями функции управления полицией безопасности исполнял его заместитель – “товарищ министра, заведующий полицией и командир отдельного корпуса жандармов”. Он осуществлял непосредственное руководство Департаментом полиции.

Включавший Директора, Вице-Директоров, чиновников для особых поручений, секретаря, делопроизводителей, старших и младших их помощников, казначея с помощником, начальника архива, Департамент, в соответствии со Сводом Законов Российской Империи, решал задачи борьбы с преступностью и поддержания правопорядка, обеспечения приграничных сообщений, демаркации государственной границы, заботы о сиротах, надзора за правилами торговли, регистрации организаций и обществ, контроля за соблюдением паспортного режима, законодательства о евреях и т.п.

Организационно Департамент Полиции состоял из семи делопроизводств, двух отделов и агентурной части. Распорядительное делопроизводство вело кадровую работу. Законодательное – ведало строительством полицейских органов по всей территории страны, предупреждением антиобщественного поведения обывателей (пьянства, нищенства, “разврата”). Третье – занималось негласным сбором информации о гражданах, желающих поступить на государственную службу, а также о ведущих активную общественную деятельность. Кроме того, на него возлагался контроль за розыском преступников. Четвертое – контролировало проведение дознаний по делам о государственных преступлениях. Пятое – наблюдало за исполнением решений, принятых в отношении государственных преступников. Шестое – наблюдало за производством и хранением взрывчатых веществ, контролировало соблюдение законов о винной монополии и евреях, регулировало отношения между предпринимателями и рабочими. Седьмое делопроизводство руководило деятельностью сыскных отделений.

Особый отдел (организован в 1898 году) обобщал результаты перлюстрации писем, а также вел агентурную работу за пределами Империи. С образованием в России политических партий его подразделяют на два самостоятельных подразделения: первый отдел (сбор сведений о деятельности партий) и второй отдел (сбор сведений, касающихся общественных организаций).

Местные полицейские органы во второй половине XIX века также реформируются. В декабре 1862 года уездная и городская полиция объединяются в одну структуру – уездное полицейское управление (“Временные правила об устройстве полиции”). Глава полиции – уездный исправник – теперь назначался министром, а не избирался, как ранее.

Уезды подразделялись на станы, возглавляемые станowymi приставами. Города контролировались городскими и участковыми приставами, а также полицейскими надзирателями. Институт сотских и десятских преобразования не затронули. Однако объединение не коснулось столиц и крупных городов, в которых городская полиция сохранялась.

Полицейские учреждения облагались двойным контролем: “по вертикали” – со стороны Департамента полиции и “по горизонтали” – со стороны губернатора и губернского правления, поскольку уездный исправник рассматривался как официальный представитель губернской власти (отсюда помимо борьбы с преступностью на него возлагалось выполнение множества административных функций).

Непосредственная ответственность за состояние общественной безопасности возлагалась на станowego пристава. Он проводил дознание по уголовным преступлениям, собирал сведения о проживающих на подконтрольной территории, обеспечивал безопасное прохождение по стану войск, арестантов и пр.

В 1878 году приставы получили помощников в лице урядников. На этих полицейских чиновников и легла основная тяжесть производства дознаний по уголовным делам и многие, многие другие обязанности: наблюдение за поведением обывателей во время церковных служб, пресечение антиправительственных действий и слухов, контроль за ношением оружия, исполнением правил питейной торговли (продажа спиртного с 7 утра и до 22 (в селах) – 23 часов вечера (в городах) в будние дни, в праздничные и воскресные – по окончании литургии; в местах реализации спиртного не допускались музыка, азартные игры (даже шашки); интересно, что категорически запрещалась продажа спиртного в долг, а также до окончания волостных и сельских сходов) и пр. В распоряжении урядников находились сотские и десятские.

Законченное урядниками дознание начальник уездной полиции передавал судебному следователю с сообщением об этом прокурору. Основной формой работы урядников являлось патрулирование (объезд) обслуживаемой территории, с уделением особого внимания наиболее посещаемым (базары, площади и пр.) и “глухим” местам. Не менее сложной задачей являлся негласный надзор за “официальными” и “неофициальными” (ведущими подозрительный образ жизни, еще не пресеченный компетентными органами) подопечными. Проживающие на территории вверенного им участка урядники отлучались с него только с разрешения непосредственного начальника.

Учитывая постоянно возрастающий объем работы, выполняемой данным институтом, в уездную полицию вводится дополнительная категория нижних чинов – стражники. Организационно объединенные со своим непосредственным начальством – урядниками, они составляли полицейскую стражу (1903 г.). Должность урядника вводилась в каждой волости, а общее количество стражников определялось из расчета не более одного на 2,5 тысячи жителей.

Стражники отбирались из русских подданных, старше 25 лет, “здорового телосложения”, грамотных и имеющих “общее достаточное развитие”. Преимущества при назначении предоставлялись отставным или запасным нижним воинским чинам. На вооружении у стражи находились револьверы и холодное оружие (урядники) и шашки (стражники; хотя они имели право ношения огнестрельного оружия, но приобретенного за свой счет). Общее руководство стражей осуществлялось по цепочке: становой пристав – уездный исправник – губернатор – Директор Департамента полиции – министр.

Городская полиция (сохраняющаяся в соответствии с “Временными правилами” 1862 г.) практически не менялась ни организационно, ни функционально. Высшим полицейским чиновником города был градоначальник, являвшийся одновременно и главным администратором.

В столичных городах действовал обер-полицмейстер, руководивший частными приставами (город делился на участки). Низовой полицейской структурой являлся околоток, возглавляемый надзирателями, которым приходилось исполнять широкий спектр обязанностей: непосредственное представление органов власти и полиции перед обывателями, надзор за соблюдением общественного порядка и пресечение нарушений, проведение дознаний по уголовным делам с принятием самостоятельного решения о его производстве. Но их розыскной инструментарий ограничивался негласным сбором информации. Выемки, осмотры, обыски и т.п. производились только с санкции участкового пристава. Околоточные самостоятельно производили задержание преступников, пойманных с поличным, обывателей, не имеющих удостоверяющих личность документов, постоянного места жительства, а также нарушителей общественного порядка и лиц, виновность которых подтверждалась потерпевшим или свидетелями, а также совершающих побег из-под стражи или покушающихся на него.

В каждый околоток назначалось два надзирателя: один для руководства наружной службой, другой – для проведения негласного надзора за жителями, предупреждения и пресечения преступлений. Наружная полиция опиралась на городских и подчастков, выставляемых соответствующим околоточным надзирателем на постоянные и подвижные посты с целью несения сменного дежурства. От них требовалось обеспечивать чистоту и порядок на улицах, соблюдение санитарных и торговых норм (отсюда берет начало “тесное” сотрудничество трактирщиков, дворников и т.п. с силами охраны порядка), обеспечивать порядок и сохранность имущества граждан во время пожаров и стихийных бедствий, оказывать помощь в тушении огня, первыми прибывать на место происшествия, восстанавливая порядок, задерживая виновных, оказывая защиту и помощь нуждающимся; надзирать за освещением лестниц и территорий, “благоприятных” для совершения противоправных деяний, пресекать нарушения.

Так называемым околоточным “внутреннего надзора” вменялось в обязанность знать обывателей, проживающих на подведомственной территории, их качества и “особенности”, контролировать их отъезды, переезды и другие перемещения, постоянно собирать (негласно) сведения об образе жизни и поведении лиц, состоящих под надзором полиции. С этой целью им настоятельно рекомендовалось знать в своем околотке всех хозяев, управляющих имуществом, дворников, швейцаров, содержателей гостиниц, меблированных квартир и постоялых дворов, их поверенных и конторщиков, старост, извозчиков и содержателей рабочих артелей.

Материалы дознаний, оконченных полицией, передавались судебному ведомству (окружным судам или мировым судьям). Состоявшие при нем судебные следователи получали их для дальнейшего следственного производства (“Учреждение судебных установлений” 1864 г.). По его окончании следователь, сделав о том сообщение обвиняемому и другим участвующим в процессе официальным сторонам, передавал производство прокурору, обла-

давшему исключительным правом привлечения к суду на основе составляемого им заключения – обвинительного акта.

“Устав уголовного судопроизводства” (1864 г.) запрещал полиции самостоятельное производство обысков и выемок. Основная нагрузка подобного рода ложилась на судебного следователя, до прибытия которого принимались меры сохранения в неприкосновенности места происшествия. Только в случаях поимки с поличным, а также реальной перспективы утраты оставленных следов, полиция уполномочивалась на проведение всех неотложных следственных действий: осмотров, освидетельствований, обысков, выемок, допросов (исключительно лиц, находящихся в тяжелом состоянии, близком к физической смерти).

Беглый анализ организации МВД и полиции второй половины XIX века показывает, что функции политической полиции могли выполняться и полицией, и жандармерией, или быть “равномерно” распределенными между ними: в любом случае в работе, выполнявшейся ранее III отделением (и другими аналогичными структурами), государство продолжало нуждаться.

Преемником функций ведомства А.Х. Бенкендорфа стало поначалу “Отделение по охранению порядка и общественного спокойствия”, созданное еще в 1866 году при Санкт-Петербургском градоначальнике. После смерти Александра II аналогичные отделения создаются во всех крупных городах. Главной целью, ставящейся перед ними, являлись предупреждение и пресечение государственных преступлений посредством проведения гласных и негласных розыскных мероприятий. Под пристальным вниманием указанных органов оказались рабочее движение, учебные заведения, клубы, центры общественной жизни, собрания и демонстрации подданных империи.

Начальник отделения действовал под руководством градоначальника и Директора Департамента полиции. Первого он обязан был информировать о всех предпринимаемых действиях, пусть даже по указанию Департамента; второй руководил оперативной работой отделения. Все без исключения мероприятия осуществлялись от имени градоначальника, обладавшего также единоличным правом назначения и увольнения чинов отделения. Секретная агентура находилась в исключительном ведении начальника отделения. Тогда же в составе отделений появляется наружная служба (охранная агентура), в обязанность которой вменялось наблюдение за подозрительными лицами во время их перемещения по городу.

Отделения взаимодействовали с жандармами, выполняя наиболее деликатные поручения корпуса, касающиеся агентурной поддержки осуществляемых дознаний по политическим делам. Если в результате оперативной деятельности отделение получало материалы, достаточные для проведения дознания, оно передавало их для дальнейшей разработки в губернские жандармские управления с обязательным продолжением самостоятельного розыска. Таким образом, отделения полностью удовлетворяли потребности жандармерии в осуществлении негласных мероприятий.

Данное разделение труда сохранялось и в будущем после трансформации “отделений по охранению...” (к тому времени революционеры уже закрепили

за ними название “охранка”) в розыскные отделения: жандармерия – дознание по политическим делам, розыскные отделения – розыск по делам, находящимся в производстве жандармерии.

“Положение о начальниках розыскных отделений” (1902 г.) подтвердило сложившуюся “пограничность” положения “охранки”: начальникам отделения мог быть как чиновник Департамента полиции, так и офицер корпуса жандармов. Деятельность отделения велась на всей территории города. Она строилась таким образом, что начальник отделения всегда имел полные сведения о лицах, в отношении которых проводился розыск. Данные, полученные от агентуры, проверялись посредством наружного наблюдения, и наоборот. Но главной целью деятельности отделения являлась профилактика: “...не количество произведенных... ликвидаций, а число предупрежденных преступлений и процентное соотношение обысканных лиц к количеству тех из них, которые подверглись судебной каре”.

Организационно отделение включало в себя канцелярию, отделы наружного и внутреннего наблюдения. Но, несмотря на кажущееся несовершенство, розыскные отделения работали эффективно. Так, в 1907 году начальник Оренбургского жандармского управления уже два дня спустя получил донесение о прошедшей конспиративной конференции большевиков (все – “активные товарищи” и проверенные делегаты-подпольщики), месте ее проведения, повестке дня, списки делегатов и их адреса. А челябинский большевик-подпольщик С. Моисеев, разбывая после революции жандармский архив, с изумлением отмечал: “...я проследил, как в зеркале... работу челябинской организации, руководство организацией тов. Сосковским, наезды работников из пролетарского центра – Екатеринбурга – все получило отражение...” Подобные сведения могли поступить только от розыскных отделений. Успехам в деятельности розыскных органов империи способствовали регулярно проводившиеся областные съезды должностных лиц, занимавшихся агентурной работой. “Неуместная конспирация лиц, стоящих во главе розыска в соседних местностях...”, призванных к исполнению одного и того же дела, считалась недопустимой.

Необходимость создания специальных органов, занимающихся исключительно уголовным розыском, была осознана в России к началу XX века. В июле 1908 года принимается закон об организации сыскной части, в соответствии с которым в городских и уездных полицейских управлениях создаются сыскные отделения. В их задачу входило производство дознаний по уголовным делам с поддержанием необходимыми оперативно-розыскными мероприятиями.

В начале XX века российский уголовный розыск признавался одним из лучших в мире, поскольку использовал в своей практике новейшие методики. Например, систему регистрации, основанную на систематизации информации о лицах по 30 специальным категориям. Активно использовались альбомы фотографий нарушителей (первый российский кабинет фотографии был организован еще в 1889 году). В то время, когда на западе методы фотографии и дактилоскопии только осваивались спецслужбами, российская полиция уже

имела в своем распоряжении более 2 млн. фотографий и 3 млн. дактилокарт. Более того, система централизованного циркулярного розыска преступников, внедренная в уголовном сыске Российской империи к 1 января 1915 года, была заимствована сначала Скотланд-Ярдом, а затем получила всеобщее признание.

В борьбе с рецидивной преступностью использовались отряды агентов, специализирующихся на различных направлениях розыска. Среди них были и крайне “узкие” специалисты: “лошадники”, “кошатники”, “собачники” и т.д.

Однако к 1917 году по объективным причинам эффективность работы уголовного розыска заметно снизилась. Тем не менее, это не помешало Советской власти использовать дореволюционные наработки в розыскных аппаратах рабоче-крестьянской милиции.

Для желающих попасть в сыскные и охранные отделения устанавливались строжайшие критерии отбора: отсутствие судимости и компрометирующих материалов в компетентных органах. Работа сыскных отделений по производству дознаний осуществлялась под контролем и руководством прокурора местного окружного суда. Более того, он регулярно получал информацию начальников отделений о проведении негласных оперативных мероприятий предупредительного или профилактического характера. Сыскным чинам (полицейские надзиратели и городовые) запрещался сбор сведений частного характера (не имеющих отношения к расследуемым делам) в отношении семейного положения, коммерческой деятельности, кредитоспособности обывателей, особенно по просьбе третьих лиц. На вооружении чинов сыскных отделений находилось огнестрельное оружие – револьверы и специальные средства – “предупредительные связки” (облегченные наручники).

Практическая работа отделений также обеспечивалась материалами, получаемыми от околоточных надзирателей, привлекавшихся начальниками отделений к проведению всего комплекса розыскных мероприятий. Материалы политического характера, получаемые в ходе проверок, сыскные отделения передавали (по аналогии с охранными) в жандармерию.

Таким образом, политической полицией в России, с правом принятия руководящих решений, обязательных для сыскных и охранных отделений, и бременем ответственности за их законность и соответствие нормам морали и нравственности, являлся Отдельный Корпус Жандармов. На деле же выполняемые им функции были столь многообразны, что имеет смысл познакомиться с этим учреждением подробнее.

Функционально ОКЖ относился к Полиции безопасности и являлся неотъемлемой частью МВД. Но он был полностью независим от губернской администрации (губернатор – один из полицейских руководителей). Особый статус жандармов устанавливался Положением о корпусе от 9 сентября 1867 года. Организационно ОКЖ включал в себя Главное управление, Управления округов (Варшавского, Кавказского, Сибирского), жандармское управление Московской губернии, губернские жандармские управления I категории (всего 10), губернские жандармские управления II категории (45), уездные жандармские

управления Северо-Западного края (50), наблюдательный состав корпуса, жандармские кавалерийские дивизионы (в Санкт-Петербурге и Москве), городские конные команды (в Вильно, Гельсингфорсе, Иркутске, Казани, Киеве, Кронштадте, Нижнем Новгороде, Одессе, Омске, Риге, Саратове, Харькове, Царском Селе), жандармские управления железных дорог. Руководил этой сложной и разветвленной сетью подразделений Шеф Корпуса Жандармов.

Помимо преследования политических преступников ОКЖ собирал информацию о внутривнутриполитическом положении Империи и общественных настроениях. Дважды в год готовился доклад, в котором отражались ситуация в войсках, состояние учебных заведений, поведение чиновников и духовенства, состояние торговли, работа земских учреждений, эффективность работы полиции, оценка деятельности губернской администрации. Обзоры жандармов были объективны и содержали ценные сведения. Первичная информация поставлялась наблюдательным составом корпуса (унтер-офицерами), объединяющим равномерно рассредоточенные по территории Российского государства наблюдательные пункты.

Самые многочисленные подразделения ОКЖ – жандармские управления железных дорог – обеспечивали правопорядок на железнодорожном транспорте. Каждое из них обслуживало участок дороги протяженностью 2 тыс. верст. Кроме борьбы с преступностью управлениям вменялось в обязанность наблюдение за исполнением “Полицейских железнодорожных правил”, в деталях определявших порядок функционирования дорог: формирование поездов, подача сигналов, движение, безопасность и т.д. Поэтому, фактически, управления являлись “второй железнодорожной администрацией”.

Жандармские кавалерийские дивизионы (по 500 шашек в каждом) и конные городские команды решали задачи патрульно-постовой службы, борьбы с массовыми беспорядками, сопровождения задержанных и осужденных, преследования преступников, приведения в исполнение судебных приговоров.

Следует отметить, что независимое положение жандармов по отношению к губернаторам и полиции (ОКЖ являлся *войсковой* частью и состоял на довольствии Военного министерства, подчиняясь только своему руководству) и выполнение ими функций контроля работы губернских администраций стимулировали попытки последних или подчинить его собственному руководству, или выйти из-под бремени “опеки”. Однако проекты подобных реорганизаций никогда не находили понимания в верхних эшелонах власти. (Именно здесь следует искать истоки ненависти к “голубым мундирам”, известной нам по произведениям выдающихся русских литераторов).

Сейчас трудно представить, чтобы столь разветвленный и достаточно сбалансированный аппарат органов внутренних дел не сумел предотвратить беспорядков в столице, закончившихся в 1917 году не только падением самодержавия, но и полным крахом складывавшейся годами системы полицейских учреждений. Справедливости ради следует отметить, что начиная с 1906 года правительство находилось в состоянии поиска путей усиления полиции. Многочисленные проекты реформирования органов сводились или к монополизации руководства

общеуголовными и политическими полицейскими учреждениями в одних руках, или ее военизации в составе образуемого корпуса государственной стражи.

В начале XX века правительство, понимая всю сложность обстановки и стремясь обеспечить трону твердую опору, пыталось принимать меры по усилению полиции (правда, это касалось только губерний) и улучшению материального положения полицейских. Постановление Совета Министров устанавливало расширение полицейского аппарата в городах (один городской – на 400 жителей (!), полицейский надзиратель – на 10 городских, участковый пристав с помощником и письмоводителем – на 10 тысяч жителей) и селах (урядник – на волость, стражники – на 2 тысячи жителей, введение института офицеров полицейской стражи: офицер – на 250 стражников), предусматривало образование полицейского городского резерва (в целях временного усиления наружной полиции), а также разрешало прием на службу женщин (только в канцелярии уездных исправников, без права занимать в сыских отделениях должность заведующего регистрацией преступников).

Но было уже поздно – заканчивался 1916 год.

## **VII. Милиция Временного правительства**

Отречением от престола императора Николая II победоносно завершилась борьба за власть российских буржуазных и демократических партий. Многолетнее противостояние самодержавия и его опоры в лице армии, МВД, полиции, жандармерии и радикальных, ультраэкстремистских политических сил прекратилось. Длительная ожесточенная борьба сторон сопровождалась растущей ненавистью и недоверием революционеров к силам охраны законного порядка. В силу этого победители не могли устоять от соблазна сведения счетов с представителям бывшей, презираемой ими власти.

Несмотря на то, что полиция в дни революции в целом сохраняла нейтралитет, полицейские учреждения страны подверглись уничтожению, а служащие, особенно городские и околоточные, настоящей “охоте”. Безусловно, Временное правительство не могло доверить безопасность государства царским “учреждениям” и они упраздняются (Департамент полиции – 11 марта; отдельный корпус жандармов – 6 апреля 1917 г.).

Служащие полиции остаются “за штатом”, под началом временного управления по делам общественной полиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан. Главное внимание в этот период уделяется вопросам ликвидации находящихся в производстве дел политического характера, а также архивных материалов и специальных учетов политической и общеуголовной направленности.

Но реально российское буржуазное государство не смогло обойтись без “органов” и недели. Уже 11 марта 1917 года Постановлением Временного правительства учреждается милиция. Деятельность ее регламентировалась “Временным положением”. Так же, как и раньше, милиция подразделяется на уездную и городскую. В остальном же производятся серьезные изменения.

Становится выборной городской или уездной управой должность руководителя милиции. Вводятся новые штаты: начальник милиции, его помощники, участковые начальники милиции, их помощники, старшие милиционеры, милиционеры. Начальник милиции, кроме того, располагает секретарем, канцелярией, архивом и рассылными, а также помещением для арестуемых. “Временное положение” фактически передает все полномочия охраны правопорядка местным органам власти: управы определяли необходимое им количество штатных милицейских единиц, их номенклатуру, а также уровень окладов денежного содержания сотрудников. Роль МВД, декларируемая в объеме общего руководства, издания нормативных актов, производства ревизий, на деле была номинальной. Столичному руководству отводились функции консультанта и, в лучшем случае, координатора деятельности подчиненных подразделений.

Форменное обмундирование сотрудников не предусматривалось. Милиционеры носили нарукавные повязки с буквами “ГМ” (гражданская милиция). Интересно, что правительственное наименование нового органа охраны общественного порядка “не прижилось” – на периферии его называли по-разному: “городская милиция”, “народная милиция”, “милиция Временного правительства” и т.д. Более либеральным стал и порядок набора кадров. “Вполне грамотным” русским подданным старше 21 года поступить на службу могло помешать: состояние под следствием и судом в качестве обвиняемого; осуждение за кражу, мошенничество, присвоение имущества, проведение операции с недобросовестно приобретенной собственностью, подлоги, ростовщичество, поражение в правах (да и то, если со дня отбытия наказания не прошло 5 лет); финансовая несостоятельность; состояние под опекой за расточительство; содержание домов терпимости.

Полномочия новой милиции в сравнении с прошлым также оказались несколько урезанными – “Временное положение” не оговаривало права проведения дознания или предварительного следствия. К ее ведению относилось: принятие мер к прекращению нарушений законов и общественного порядка; оповещение населения о распоряжениях центральных и местных властей; охрана политических свобод; содействие органам власти в исполнении обязанностей; выдача гражданам различного рода документов; ведение учета населения; составление актов и протоколов по широкому спектру случаев (ЧП, стихийные бедствия и т.д.); охрана исправного состояния дорог, мостов, улиц; надзор за порядком движения; обеспечение порядка во время стихийных бедствий.

К сожалению, власти не удалось заменить “Временное положение”, носящее переходный характер, более серьезным правовым актом. Документ страдал весьма серьезными недостатками: касался работы исключительно наружных служб, не затрагивая устройства милиции Петрограда, Москвы, Киева и Одессы, не обеспечивал единства деятельности органов внутренних дел.

Одновременно документ содержал и некоторые противоречия в отношении определения компетенции местных и центральных органов власти.

“Временное положение” не сумело создать необходимых условий для деятельности реорганизуемых милицейских органов, что в тех исторических условиях имело далеко идущие последствия.

В связи с проведением кардинальных преобразований требовал своего решения вопрос о перспективах продолжения службы в милиции сотрудниками прежней полиции. В своих циркулярах, выступлениях в средствах массовой информации и перед гражданами ответственные руководители демократического правительства также обосновывали необходимость передачи полномочий решения подобных проблем в губернии. Но “порядок увольнения от должности прежних чинов полиции” разрабатывался “в центре”. В результате, продолжение службы полицейскими оказалось в подавляющем большинстве случаев невозможным. Старые сотрудники и их семьи стали жертвой политических разборок, в результате которых в обществе возобладали устойчивые антиполицейские настроения.

Исключение делалось лишь для работников сысской полиции. Переименованная в уголовно-розыскную полицию она продолжала действовать и при новой власти, но под надзором не только прокуратуры и адвокатуры, но и комиссаров Временного правительства.

Данная мера сама по себе уже ничего не решала, т.к. борьба с преступностью в царской России велась “системой”, состоящей из наружной (разрушенной новым руководством) и сысской (сохранившейся) полиции. Уничтожение одного из элементов лишало ее динамизма, ломало механизм взаимодействия составных частей и предопределяло падение результативности работы. Если бы министры-демократы знали, что, наряду с нежеланием продолжать войну, недовольством безобразным снабжением городов продовольствием, возмущение населения ростом преступности и коррупции станет одной из причин их “падения” в октябре 1917 года, они действовали бы по-другому...

Нельзя утверждать, что правительство недооценивало надвигающейся опасности. Уже в апреле оно возлагает на милицию функции, исполнявшиеся ранее жандармами. В соответствии с циркуляром МВД в управления по делам милиции должна была стекаться информация, касающаяся: аграрного, рабочего, национального вопросов, массовых беспорядков, самоуправства отдельных лиц или групп, направленного на создание препятствий для деятельности правительственных учреждений, случаев “выдающейся агитации” против новой власти. На ее основании Управление по делам милиции (в июле 1917 года Временное управление по делам общественной милиции было переименовано в Главное управление по делам милиции – Главмилицию) готовило Правительству ежедневную оперативную сводку. Получаемый доклад позволял “центру” требовать от местных органов власти “...принять

самые решительные меры по ликвидации... явлений, дезорганизирующих страну, и обеспечению нормальных условий жизни”.

Однако в области обеспечения общественной безопасности Временным Правительством и его милицией не было предпринято практически ничего, заслуживающего упоминания в положительном смысле. Наоборот, в период с марта по октябрь 1917 года в стране наблюдается устойчивый рост происшествий и преступлений, которому во многом способствовали огульно проводившиеся правительством амнистии. Много времени и сил требовала “конкуренция” с другими параллельно существующими правоохранительными органами, например рабочей милицией, которую после попытки государственного переворота начала июля 1917 года пришлось распустить. Показательно, что В.И. Ленин (не отличавшийся либерализмом и предупредительностью по отношению к политическим противникам), уже будучи главой Советского правительства, имел реальную возможность свести счеты с бывшим министром юстиции и Верховным прокурором Павлом Малянтовичем, отдавшим распоряжение о немедленном аресте Ульянова-Ленина Владимира Ильича. В октябре 1917 года Председатель Совнаркома ходатайствовал перед Петроградским Советом об освобождении его из Петропавловской крепости. И причиной подобной заботы являлось не только политическое прошлое юриста П. Малянтовича (защита В. Воровского, П. Заломова – прообраза Павла Власова, главного героя романа Горького “Мать”, участника процесса по делу о наследстве Саввы Морозова, закончившегося перечислением на счет партии 100 тыс. рублей), но и то, что глава советского правительства скептически относился к реальным возможностям “временных” осуществить свое намерение в тех условиях.

Даже в июле, когда правительство, получив сведения о контактах большевиков с официальными лицами Германии, находящейся с Россией в состоянии войны, мероприятия по задержанию государственных преступников – руководителей РСДРП фактически осуществляло с помощью армейских, а не полицейских подразделений. Сама же большевистская верхушка в качестве мер предосторожности использовала всего лишь конспиративное перемещение из Петрограда в его окрестности.

Запоздалые попытки спасти положение не дали результата, поскольку власть оказалась не только не в состоянии контролировать обширные территории, но и разобраться “сама с собой”: только министров внутренних дел за период с марта по октябрь 1917 года сменилось четыре! В условиях отсутствия четко функционирующей системы органов внутренних дел прекратили подпольную деятельность боевые подразделения оппозиционных партий: открыто создаются дружины боевиков, склады боеприпасов, по городам перемещаются вооруженные люди... в средствах массовой информации обсуждаются перспективы вооруженного восстания...

Проведенные в различных районах России ревизии деятельности милиции показали, что она или отсутствует как таковая, или полностью дезорганизована...

Приказ военного министра, требующий привлечения к охране общественного порядка воинских частей, реализовать не удалось. В итоге деятельность правительства и милиции по осуществлению правоохранительной функции закончилась полным провалом: очередной политический переворот предотвратить не удалось, старые органы внутренних дел разрушены, новые – созданы, но не работают, улицы столиц оказались во власти толпы...

## **VIII. Формирование и деятельность органов внутренних дел в первые годы Советской власти**

В октябре 1917 года в стране происходит очередная передача власти из рук в руки: второй Всероссийский съезд Советов заявляет о ликвидации Временного правительства и создании нового – Совета Народных Комиссаров, его аппарата в центре и на местах. Данное решение предполагало немедленное упразднение Министерства внутренних дел и Главного управления по делам милиции со всеми подчиненными ему структурными подразделениями. Однако окончательное упразднение центрального аппарата “старой” (просуществовавшей менее одного года) милиции произошло лишь 2 декабря 1917 года, поэтому формально до этого времени в России одновременно существовали два ведомства внутренних дел: Временного правительства и Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Функции последнего выполнял народный комиссариат внутренних дел – один из 13 наркоматов первого правительства РСФСР. Первым наркомом был назначен А.И. Рыков. Однако пробыл он на этом посту недолго: уже через 9 дней он уходит в отставку в знак несогласия с линией ЦК партии большевиков на формирование однопартийного правительственного кабинета.

На смену ему назначается Г.И. Петровский, которому вместе со своими ближайшими помощниками Ф.Э. Дзержинским, М.Я. Лацисом, М.С. Урицким, И.С. Уншлихтом предстояло сформировать аппарат наркомата. При его строительстве активно использовался опыт работы дореволюционного Министерства внутренних дел, предполагавший наделение данного ведомства широким кругом полномочий по управлению внутригосударственной жизнью.

В результате НКВД при Совнаркоме РСФСР сложился как орган, наделенный обширной компетенцией. Его структура предусматривала наличие в качестве базовых подразделений следующих отделов: местного управления и местного хозяйства; финансового, иностранного, беженцев, ветеринарного, управления медицинской частью; а также бюро печати и контрольно-ревизионной комиссии.

Но важнейшей функцией НКВД являлась охрана общественного порядка и борьба с преступностью. На формирование органов, предназначенных для ее практического осуществления, серьезное влияние оказывали теоретические положения марксистско-ленинского учения о пролетарской милиции. К. Маркс и Ф. Энгельс первыми обосновали тезис о необходимости в условиях социалистической революции замены постоянной армии и профессиональной полиции всеобщим вооружением народа. Применительно к российской действительности данное утверждение было конкретизировано В. Лениным, видевшим пролетарскую милицию состоящей “из всего поголовно населения, из всех взрослых граждан обоого пола”, а главное – выполняющей одновременно функции армии и полиции. В этом случае данное формирование становилось основным органом управления и гарантом обеспечения нового государственного порядка, да и его определение – “милиция” (от лат. militia – войско) – подчеркивало двойственный характер нового исполнительного органа Советов рабочих и солдатских депутатов.

Но данные теоретические положения носили слишком общий характер. К сожалению, партия большевиков не имела времени для детальной проработки плана практической реализации этих представлений, оставляя последнее слово инициативе снизу: “Как именно начать проводить всенародную милицию – дело практики... организовать ли сначала рабочую милицию, опираясь на рабочих, наилучше организованных и способных выполнять роль милиционеров, или организовать сразу всеобщую обязательную службу всех взрослых мужчин и женщин в милиции, посвящающих этой службе одну или две недели в год и т.п., этот вопрос не имеет принципиального значения”.

К реализации указанных идей НКВД приступил немедленно после своего образования. Первоначально охрана общественного порядка была поручена рабочей милиции, которая хоть и образовывалась первое время Советами, но, тем не менее, не являлась государственным органом до момента принятия постановления НКВД “О рабочей милиции” от 28 октября (10 ноября) 1917 года (именно поэтому сотрудники органов внутренних дел ежегодно отмечают свой профессиональный праздник – День милиции 10 ноября).

На практике правящая партия ограничилась декларированием необходимости формирования органа, занимающегося охраной правопорядка, никак не регламентируя его штатной структуры, полномочий и других принципиальных вопросов деятельности любого государственного учреждения. Расчет делался на инициативу “снизу” (наркомы первого советского правительства в большинстве своем не имели не только опыта руководства государством, но и элементарного трудового стажа). Все это предопределило первоначальное организационное разнообразие милицейских подразделений, повсеместно образовывавшихся Советами. К ним, помимо рабочей милиции, следует отнести:

– Красную гвардию (наиболее активно действовала в Петрограде, Москве, Сибири, на Дальнем Востоке и состояла в основном из рабочих; параллельно

существовали и сельские красногвардейские отряды (Московская, Курская губернии, Сибирь и Дальний Восток);

- специальные отряды охраны (Вологодская губерния);
- охранные дружины (Смоленская губерния);
- дружины (Пермская губерния).

К числу главных особенностей указанных милицейских подразделений относится их универсальность: способность выполнять помимо правоохранительных и многие другие функции, в первую очередь оборонительную; а также отсутствие четко определенного штата профессиональных сотрудников.

Вместе с тем к охране порядка привлекались и простые граждане в рамках создаваемых добровольных отрядов милиции при городских и уездных исполкомах Советов. Члены отрядов привлекались в основном к несению патрульной службы в общественных местах, причем денежное вознаграждение за выполняемую работу не выплачивалось.

Все это явилось одной из многих причин, предопределивших расцвет преступности в России в условиях уничтожения старой российской полиции. Данное положение сохранялось до середины 1918 года. Заменить полицию как организацию профессионалов “всеобщим вооружением народа”, способного обеспечивать правопорядок на основе “революционной повинности”, удалось только в Кронштадте и отчасти в Казани. На остальной территории эти задачи реально выполнялись частями создаваемой с 15 января 1918 года Красной Армии.

К апрелю 1918 года международные и внутрисполитические реалии все-таки убедили партийное руководство в необходимости выделения милиции в качестве “...постоянного штата лиц, исполняющих специальные функции”, разграничения функций армии и правоохранительных органов. Это позволило народным комиссариатам юстиции и внутренних дел разработать Инструкцию “Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции”, принятием которой 12 октября 1918 года завершилось правовое оформление процесса становления советской милиции.

Основные положения документа закрепляли классовый характер милиции и определяли в качестве ее главной задачи “...охрану революционного порядка и гражданской безопасности”.

В числе требований, предъявляемых к кандидатам, поступающим на службу, выдвигались: наличие гражданства РСФСР; признание Советской власти; достижение возраста 21 год; наличие избирательного права; грамотность.

Запрещалось принимать на службу лиц, использовавших наемный труд с целью извлечения прибыли, сотрудников и агентов жандармерии и бывшей полиции, лиц, лишенных избирательных прав. Срок службы составлял 6 месяцев, о согласии с которым каждый кандидат давал соответствующую подписку. В дальнейшем Положением от 1920 года срок обязательной службы был увеличен до 1 года.

Кроме того, советская милиция определялась как исполнительный орган советской власти, поскольку находилась в двойном подчинении как НКВД (общее руководство), так и Советов (непосредственное ведение). Следствием чего стало исполнение милицией множества с государственной точки зрения необходимых, но не свойственных ей функций.

Задачи, возложенные на РКМ, дифференцировались следующим образом:

I. Охрана советского государственного и общественного строя (обеспечение исполнения гражданами распоряжений органов власти, оповещение о них населения, содействие государственным органам в осуществлении возложенных на них обязанностей).

II. Поддержание порядка в общественных местах (учет происшествий и преступлений, их предупреждение и пресечение, выдача документов, надзор за дорожным движением и пр.).

III. Организация борьбы с преступностью (проведение оперативно-розыскных мероприятий, участие в предварительном расследовании, содействие судебным органам в исполнении приговоров).

Серьезное воздействие на развитие милиции оказывала разгоравшаяся гражданская война, предопределившая серьезную военизацию правоохранительных органов. Применительно к милицеским подразделениям они были изложены в Декрете Совнаркома РСФСР “О советской рабоче-крестьянской милиции” от 3 апреля 1919 года и предусматривали введение военной дисциплины и обучения сотрудников военному делу (как пехоты); плановое командирование служащих (одна треть рядовых милиционеров и одна пятая командного состава) в части Действующей Армии; привлечение частей милиции, находящихся в районах боевых действий, к фронтовым операциям по соглашению реввоенсоветов и местных Советов с полным подчинением военному командованию. После прекращения боевых действий на территории района милиционеры возвращались к исполнению своих непосредственных обязанностей.

В соответствии с указанным Декретом СНК содержание милиции возлагалось на государственный бюджет. Кроме того, работники милиции освобождались от призыва в Красную Армию и, переходя на “спецучет”, прикомандировывались к отделам управления исполкомов местных советов.

Тогда же произошла централизация системы уголовно-розыскных органов – в ГУМе на правах отдела создается центральное управление уголовного розыска (Центророзыск). Но на деле требовалась не реорганизация, а создание заново всего аппарата, поскольку имевшиеся в некоторых крупных городах органы уголовного розыска действовали самостоятельно или, в лучшем случае, под руководством местных Советов.

Правовой базой строительства угро стало принятое 5 октября 1918 года Положение об организации отделов уголовного розыска, в соответствии с которым они образовывались в городах с населением не менее 40-45 тыс. человек, а на остальных территориях создавались отделения с задачей

“...охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом”. В последующие годы происходило непрерывное расширение сети органов уголовного розыска. В феврале 1919 года Центроуголовному отделению предоставляется право открытия отделений в населенных пунктах с населением менее 40 тыс. человек в случае осложнения там криминальной обстановки. В октябре 1920 года создаются самостоятельные органы угрозыска на транспорте.

## **IX. Советская милиция в годы гражданской войны**

В годы гражданской войны и иностранной военной интервенции продолжалось организационное развитие наркомата внутренних дел, а главное – качественное преобразование выполняемых им функций.

Огромное влияние на данный процесс оказало назначение Ф.Э. Дзержинского на пост наркома в марте 1919 года вместо Г.И. Петровского. Одновременно он исполнял обязанности Председателя ВЧК, народного комиссара путей сообщения, руководителя Главкомтруда, а также многочисленные разовые поручения партийных и государственных органов. Странник крайних и решительных мер, Ф.Э. Дзержинский, видимо, первым сформулировал идею о необходимости сосредоточения в одном ведомстве всех государственных полномочий в сфере охраны правопорядка и освобождении НКВД от выполнения функций советского строительства. Идея нашла своих сторонников в высшем партийном и государственном руководстве советской России, по реализации которой предпринимаются следующие конкретные шаги:

- созданные в РСФСР специальные места лишения свободы – лагеря принудительных работ (для политических противников новой власти и социально опасных лиц) в апреле-мае 1919 года включаются в систему НКВД. Позднее и все остальные места заключения передаются под управление комиссариата внутренних дел (функции наркомата юстиции сузились до осуществления исключительно прокурорского надзора за законностью содержания заключенных);

- в 1920 г. в НКВД передаются органы пожарной охраны (Постановление СНК “О сосредоточении пожарного дела в народном комиссариате внутренних дел”);

- в то же время для решения проблем, связанных с обменом и размещением военнопленных и беженцев, в составе наркомата появляется центральное управление по делам пленных и беженцев;

- в сентябре 1923 года Постановление Совета Труда и Оборона в ведение НКВД передается конвойная стража, с непосредственным подчинением ее Главному политическому управлению;

- полномочия НКВД пополнились регистрацией обществ и союзов, не преследующих целью получение прибыли, выдачей разрешений на фотосъемку внутренней жизни, регистрацией и учетом охотничьего оружия и некоторыми другими функциями;

- в мае 1922 года в ведение НКВД передаются все коммунальные предприятия республики: наркомат сосредоточивает под своим управлением шос-

сейные и грунтовые дороги, транспорт местного значения, электростанции, переправы, лесопилки и т.д.;

– наконец, Государственное политическое управление, созданное Постановлением ВЦИК от 6 февраля 1922 года на месте упраздненной ВЧК, также функционирует при НКВД, что законодательно закрепляет объединение органов государственной безопасности и органов внутренних дел в единую систему. Данное решение несколько сгладило противоречия между ВЧК и различными звеньями НКВД, возникшие в силу объективных и субъективных причин (недостаточность правового регулирования, схожесть выполняемых функций и т.д.). ВЧК стремилась к поглощению милиции и особенно аппарата уголовного розыска, а НКВД выступал за полное подчинение себе ЧК, тем более, что финансирование деятельности последней шло по “наркомвнудельской” смете. Ф. Дзержинский, являвшийся в одном лице главой обеих соперничавших силовых структур, не мог или не хотел устранять сложившуюся коллизию.

Задачи, стоящие перед НКВД, формулировались зачастую расплывчато, поскольку предполагали: наблюдение за организацией и деятельностью органов советского управления, исполнением решений центральных и местных органов власти, обеспечение в случае необходимости их выполнения мерами принуждения; руководство организацией и развитием коммунального хозяйства.

На практике в 1919-1920 годах органы уголовного розыска фактически проводили предварительное следствие по большинству уголовных дел, т.к. следственные комиссии не справлялись с захлестнувшим их “валом”. В условиях тяжелейшего экономического положения в стране, паралича власти в ряде районов, лишения части населения источников существования имело место резкое ухудшение криминогенной обстановки: количество преступлений по сравнению 1913 годом увеличилось в 10-15 раз (только в Москве в январе 1919 года было совершено 60 вооруженных ограблений). Несколько улучшился, но все равно оставался угрожающим аналогичный показатель к 1923 году – превышение в 5-10 раз, и это без учета “латентной” преступности. Страну “наводнили” вооруженные группы налетчиков, во главе которых стояли профессионалы с дореволюционным стажем. Только в Москве в тот период действовало около 30 банд. В других городах республики наблюдалась аналогичная ситуация. Обстановку, складывающуюся в стране, следует охарактеризовать как катастрофическую: бандитским формированиям удавалось активно “работать” годами – по 5-10 лет. Наивысшего уровня бандитизм достиг в 1921-1922 годах, в связи с начавшимся в России голодом.

Но меры по укреплению милиции и совершенствованию борьбы с уголовной преступностью принимались и в годы гражданской войны. Повсеместно расширялась сеть органов уголовного розыска. В 1919 году Центроузрыск получил право в случае ухудшения оперативной обстановки открывать свои отделения в населенных пунктах с населением менее 40 тыс. человек. В апреле 1920 года было произведено объединение следственных и розыскных органов с образованием следственно-розыскной милиции, получившей право проведения предварительного следствия. К концу года все вернулось на

“круги своя”: с введением в наркомате института народных следователей милиция возвратилась к выполнению только функции дознания.

При комплектовании милицейских подразделений несколько ослабли “тиски” классового подхода к подбору кадров. В виде исключения на работу в уголовный розыск стали приниматься бывшие сотрудники сыскных отделений с дореволюционным стажем. Обязательным условием приема являлось соответствие кандидата двум требованиям: неучастие в политическом сыске и обладание соответствующими знаниями и квалификацией. Окончательное утверждение кандидатур происходило в ГУМе.

Милиция, наряду с ВЧК, получает право применения мер внесудебных репрессий. В частности, в 1919 году Московский уголовный розыск дела по тяжким преступлениям передавал в ЧК (по ним, в основном, применялась высшая мера наказания), а меру наказания по остальным преступлениям определял самостоятельно: в большинстве случаев – направление в лагерь принудительных работ. К силовому подавлению вооруженных формирований внутреннего врага широко привлекались войска внутренней охраны (ВОХР), а также части особого назначения (ЧОН) – и не только в республике, но и по всей стране.

## **Х. Органы внутренних дел в 20-е годы**

В период перехода к нэпу, связанного, в частности, с сокращением государственных расходов, режимом строжайшей экономии, в системе НКВД происходят многочисленные организационно-штатные преобразования, направленные на удешевление содержания аппарата.

В 1923 году в единую структуру – Центральное административное управление (ЦАУ) НКВД – сливаются ряд управлений, доселе существовавших самостоятельно, туда же передается и отдел уголовного розыска. Данные преобразования прошли по всей “вертикали” реформируемых органов.

Но наиболее значимым событием в 20-х годах для правоохранительных органов стало полное упразднение наркоматов внутренних дел РСФСР и союзных республик, в результате которого Главные управления милиции работали самостоятельно в течение довольно продолжительного времени, пока не произошло их полное организационное слияние.

Хотя начиная с 1917 года управление внутренними делами традиционно относилось к исключительной компетенции советских государств, общие политические цели, а также логика их реального развития предопределили постепенное сближение союзных республик, в том числе и в области сотрудничества органов внутренних дел. Во взаимодействии республиканских аппаратов НКВД можно выделить несколько этапов.

**Первый (1917-1920 годы):** характеризуется широким использованием всеми советскими республиками опыта строительства рабоче-крестьянской милиции РСФСР: в большинстве из них вводились в действие российское Положение о РКМ, ее штатное расписание, а также основные нормативные акты НКВД РСФСР. Советская Россия оказывала союзникам широкую помощь кадрами (только на Украину в 1919-1920 годах откомандировано около

4 тыс. опытных работников, большинству которых предстояло действовать на управленческих должностях самого высокого уровня), вооружением, снаряжением, материальными ресурсами.

**Второй (1920-1924 годы):** в этот период уже унифицированные милицейские аппараты продолжили сближение посредством заключения ведомственных двухсторонних договоров о сотрудничестве. Первое подобное соглашение, заключенное между Россией и Украиной, касалось взаимодействия главных управлений милиции, предполагало установление единых организационных форм построения аппарата и методов работы, обмен опытом, приказами, инструкциями, программами школ, курсов, статистическими отчетами и докладами.

**Третий (1924-1927 годы):** взаимодействие наркоматов продолжилось в условиях более тесной координации. Совместные меры борьбы с преступностью определялись на всесоюзных совещаниях наркомов внутренних дел, решения которых носили обязательный характер. В ходе межведомственного сотрудничества наркоматов и сложились благоприятные предпосылки для создания единой общесоюзной системы органов внутренних дел.

Интересно, что на этом этапе НКВД едва не постигла участь царского Министерства полиции. Дело в том, что в связи с передачей из НКВД в ведение исполкомов Советов функций руководства советским строительством, рассматривавшихся в качестве ключевых, родилась идея его полной реорганизации. Предложения комиссий, занимавшихся этим вопросом, сводились к перераспределению полномочий НКВД между другими государственными органами: руководство коммунальным хозяйством – совнархозам, исправительно-трудовыми учреждениями – наркомату юстиции, милицией и уголовным розыском – в ОГПУ. Но Политбюро сняло вопрос о реорганизации НКВД с повестки дня сессии ВЦИК. Тем не менее в мае 1924 года ВЦИК принимает решение о значительном расширении полномочий органов госбезопасности, предусматривающее, в частности, оперативное подчинение милиции и уголовного розыска ОГПУ. На этом основании в ряде губерний были приняты меры по слиянию аппаратов угро, милиции и безопасности. Более того, в 20-е годы печальная участь упразднения постигла ряд наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик. Данные решения хоть и отменялись с течением времени как неконституционные, но, безусловно, оказывали негативное воздействие на конечные результаты работы правоохранительных органов. Нарком внутренних дел РСФСР А.Г. Белобородов выступил с обоснованными контраргументами в многочисленных записках в Политбюро и Оргбюро ЦК за сохранение самостоятельного существования системы органов внутренних дел.

**Четвертый (1927-1932 годы):** делаются заключительные шаги по объединению основных звеньев НКВД (уголовный розыск, милиция) в единую систему органов под эгидой ОГПУ. На фоне активной кампании по дискредитации наркоматов внутренних дел в средствах массовой информации 15 декабря 1930 года ЦИК и СНК СССР упраздняют НКВД союзных и автономных республик, ставшие “излишними звеньями советского аппарата”. Глав-

ное управление милиции на этом этапе начинает действовать “самостоятельно”, поскольку реальные рычаги руководства ГУМом оказались в руках органов безопасности: закрытым Постановлением “О руководстве органами ОГПУ деятельностью милиции и уголовного розыска”, принятым ЦИК и Совнаркомом в день упразднения НКВД, полномочия назначения и увольнения руководящих работников милиции и угро, инспектирование и контроль подразделений, использование возможностей гласной и негласной сети передаются органам безопасности.

И только в декабре 1932 года Постановлением ЦИК и СНК СССР Главное управление рабоче-крестьянской милиции официально переводится “под крышу” ОГПУ (ГУРКМ при ОГПУ СССР). Таким образом, уже в начале 30-х годов удалось создать единую, строго централизованную структуру, объединяющую в себе почти все правоохранные органы, оказавшиеся вне контроля Советов. Идеи Ф. Дзержинского получают практическое воплощение.

**Пятым этапом** стало образование НКВД, деятельность которого связана с именами Ягоды, Ежова, Берии. Произошло окончательное организационное объединение аппаратов милиции и госбезопасности.

В 20-е годы отношение государства к милиции как к органу, создающему благоприятные внутренние условия для его нормального развития, поменялось на диаметрально противоположное: наряду с просвещением, здравоохранением, социальным обеспечением, органы внутренних дел оказались в числе ведомств, не связанных “напрямую” с поддержанием существования пролетарского государства и, следовательно, обреченными на превращение в институты, за счет которых обеспечивалось сокращение расходной части бюджета.

В 1921-1922 годах наряду с РККА органы внутренних дел подверглись радикальному сокращению (на 60%!). На следующий год ее содержание возлагается на местный бюджет. В условиях его значительного дефицита данная мера была объяснимой, но по вызванным последствиям вряд ли оправданной. Ситуация осложнялась тем, что на органы внутренних дел возлагались функции содействия многочисленным ведомствам в “проведении ими различного рода мероприятий”, которое отнимало у сотрудников до 50% рабочего времени.

Милиционеры в полной мере испытали все тяготы государственной службы в условиях возрождения рыночных отношений: задержки выдачи зарплаты, обмундирования, нарушения социальной справедливости (значительное отставание в ставках оплаты труда по сравнению с рабочими и служащими, занятыми на производстве, а также в ставках одних и тех же категорий сотрудников различных губерний и даже уездов!), весьма ощутимую (в 2 и более раз) перегрузку работников. Показатели деятельности органов внутренних дел в таких условиях были самыми тревожными. Меры, принимаемые в направлении улучшения материального положения милиционеров (освобождение от подоходного налога, введение надбавок за выслугу лет, периодические повышения минимальных размеров оплаты труда), кардинально ситуации не меняли. Текучесть кадров в милицеских подразделениях находилась на уровне 100% (в некоторых районах – до 400%). Позитивные сдвиги обозначились лишь с переводом органов внутренних дел на общегосударственный бюджет.

Деятельность милиции в области непосредственного противодействия преступности регулировалась Уголовно-процессуальным кодексом республик. Милиция и уголовный розыск относились им к органам дознания. Их полномочия ограничивались возбуждением уголовного дела, предварительным допросом подозреваемых и свидетелей, а также производством выемок, обысков, осмотров и освидетельствований в случае, если следы преступления или вещественные доказательства могли быть утрачены.

Дознание осуществлялось под надзором следствия, вмешательство которого допускалось в широких пределах ознакомления со всеми материалами дела, указаниями, касающимися определения направления дальнейшего расследования, а также производством тех или иных процессуальных действий.

## **XI. Развитие органов внутренних дел в 30-е годы**

Сложившаяся в 20-е годы устойчивая тенденция к централизации управления государственных органов, призванных обеспечивать правопорядок и общественную безопасность, получила свое логическое завершение. 10 июля 1934 года ЦИК СССР принял постановление, предусматривающее объединение в структуре НКВД в качестве основных подразделений Главного управления государственной безопасности, Главного управления рабоче-крестьянской милиции, Главного управления пограничной и внутренней охраны, Главного управления пожарной охраны, Главного управления исправительно-трудовых лагерей и трудовых поселений, Отдела актов гражданского состояния, Административно-хозяйственного управления.

Курс на усиление НКВД посредством передачи под его управление все новых и новых структур продолжался и в предвоенные годы. Накануне войны наркомат руководил деятельностью множества управлений и отделов. Усиление аппарата сопровождалось постепенным выведением его из-под контроля партийных органов (кстати, этот процесс обозначился в отношении милиции еще в 20-е годы с выведением ее из подчинения Советов, а ВЧК с первых дней своего существования отчитывалась исключительно перед высшими государственными руководителями), обусловившим его трансформацию в инструмент укрепления единоличной власти (хотя на этот счет есть и иные мнения, например, что “органы” действовали исключительно в рамках жесткой партийной линии).

Структура Главного управления РКМ также усложнялась и совершенствовалась, поскольку параллельно с централизацией НКВД аналогичные меры предпринимались и в отношении органов внутренних дел. Основными отделами ГУМа являлись политический, уголовного розыска, борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, службы и боевой подготовки, паспортно-регистрационный, государственной автомобильной инспекции.

Одновременно нормативно закреплялась сложившаяся еще в 20-е годы практика оперативного использования ГУТБ специальных аппаратов мили-

ции и уголовного розыска, предусматривающая построение негласной сети милиции с учетом возможностей ее использования в интересах ГУГБ; использование органами ГУГБ негласного состава и научно-технических подразделений; расследование ГУГБ тяжких общеуголовных преступлений во взаимодействии с органами внутренних дел.

Непрерывно повышался спрос за конечные результаты работы, усиливалась воспитательная работа с личным составом. В частности, Временный устав внутренней службы РКМ, принятый в 1931 году, относил к категории воинских (подсудных военным трибуналам) преступления, совершаемые милиционерами в связи с исполнением служебных обязанностей. В том же году вступил в силу и Дисциплинарный Устав РКМ.

Происходившие в РКМ изменения требовали доработки нормативных актов, регламентирующих деятельность милиции – в июле 1936 года Совнаркомом утверждается новое “Положение о прохождении службы... начальствующим составом милиции”. В соответствии с ним руководителям стали присваивать специальные звания: сержант милиции, младший лейтенант милиции, лейтенант милиции, старший лейтенант милиции, майор милиции, старший майор милиции, инспектор милиции, директор милиции, главный директор милиции.

Происходит дальнейшее организационное укрепление органов внутренних дел, расширяются выполняемые ими функции. В 1936 году в ведение ГУРКМ передается образованная годом раньше при управлении шоссежных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта Государственная автомобильная инспекция. В 1937 году вновь создается железнодорожная милиция: в местах нахождения управлений железных дорог организуются отделы милиции; учреждается отдел борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией. В 1939 году в структуру милицеейских органов из наркомата здравоохранения передаются медицинские вытрезвители.

К территориальному принципу работы переходят подразделения уголовного розыска. Продолжается их специализация: с 1939 года в аппарате создаются следственные группы (аппарат разделяется на две части: оперативно-розыскную и следственную).

Продолжение борьбы с беспризорностью потребовало организации детских комнат милиции (декабрь 1940 г.), организации профилактической работы среди несовершеннолетних. Хотя и были достигнуты определенные успехи, полностью ликвидировать “пятно” беспризорности к началу войны так и не удалось.

В предвоенные годы принимались меры, обеспечивающие способность милиции к работе в условиях военного времени: вводятся, в частности, мобилизационные планы, отрабатываются вопросы боеготовности. Более того, мобилизационное развертывание РККА по сути дела обеспечивалось органами внутренних дел. С 1939 года военно-учетные столы отделений милиции

ведут учет военнообязанных и призывников, проводят призывы новобранцев в вооруженные силы.

Особенностью милиции 30-х годов являлась ее военизация. Она приняла (и вполне оправданно) форму оборонно-спортивной работы: тренировки в кружках Осоавиахима, “Красного Креста”, “Автодора”, занятия в аэроклубах, в ходе которых милиционеры осваивали одну из военных специальностей. В часы служебной подготовки объединенные в крупные войсковые подразделения отделы и службы органов внутренних дел практически отработывали приемы обращения с оружием, вопросы проведения оборонительных и наступательных операций. Милиция также готовилась к войне...

В связи с присоединением к СССР Западной Украины и Западной Белоруссии в местных органах внутренних дел организуются отделения по борьбе с бандитизмом. Их появление было неизбежно по причине проведения советской властью экономических преобразований, связанных с переделом собственности на отошедших к стране территориях.

Накануне войны на НКВД возлагаются задачи организации местной противовоздушной обороны: в городских и районных отделах милиции вводятся должности старших инспекторов МПВО. В предвоенные месяцы им удалось провести комплекс мероприятий по обучению граждан способам защиты от воздушных и химических средств нападения, маскировке, оказания первой медицинской помощи.

Одно из важных мест среди методов противодействия преступности, активно используемых в 30-е годы, занял метод внесудебного преследования преступников и граждан, соприкасавшихся с преступной средой. Печально известный институт особых совещаний позволил существенно сузить социальную базу антиобщественных проявлений. Созданные в 1934 году по всей “территориально-административной вертикали” СССР они утверждали приговоры расследовавших “дела” специальных “троек” в составе: начальника управления НКВД или его заместителя, начальника управления милиции и начальника отдела, представляющего на рассмотрение соответствующий материал, а также прокуроров. Сквозь “сито” Особых совещаний прошел целый спектр граждан: а) имевшие в прошлом судимость или приводы и не порвавшие связей с уголовной средой; б) не имеющие определенного места жительства, не занятые трудом, поддерживающие связи с уголовниками; в) воры-рецидивисты; г) хулиганы-рецидивисты в случае совершения очередного преступления; д) профессиональные нищие.

## **ХII. Милиция в Великой Отечественной войне**

Накануне войны в аппарате НКВД произошли изменения, оказавшие серьезное воздействие на деятельность наркомата в военные и даже послевоенные годы: органы государственной безопасности выделяются в самостоятельную структуру. В феврале 1941 года образуется народный комиссариат государ-

ственной безопасности. Однако с началом боевых действий в июле того же года наркоматы внутренних дел и госбезопасности СССР вновь сливаются в систему единых “органов”. В 1943 году происходит реорганизация, аналогичная предвоенной: на базе НКВД образуются два наркомата. Интересно, что подобные перестановки будут практиковаться и в будущем, в том числе и в 50-е годы. Для милиции они означали переход в оперативное подчинение к органам госбезопасности (в случае объединения) или начало относительно самостоятельной деятельности.

В годы Великой Отечественной войны имела место и другая особенность иерархического положения органов внутренних дел: в местностях, находящихся на “военном положении”, милиция действовала под руководством соответствующего военного командования. Личный состав органов внутренних дел привлекался к проведению операций по ликвидации десантов, диверсионных групп, а также подразделений вермахта, действующих в советском тылу. С этой целью формировались знаменитые истребительные батальоны, насчитывающие в среднем до 200 бойцов. Действовавшие под руководством военных (всего образовано 1755 подобных подразделений), они пополнялись за счет “резерва” – так называемых “групп содействия”, насчитывавших более 300 тыс. граждан.

В крупных административных центрах из милиционеров формировались войсковые подразделения и части, призванные принять участие в боевых действиях при перемещении линии фронта непосредственно к границам города.

Других регулярных войсковых формирований НКВД было значительно больше. Комплектовались они в основном не милиционерами, а сотрудниками других управлений ведомства. Вместе с остальными частями РККА в июле 1941 года приняли первый удар вермахта армии НКВД (29, 30, 31-я).

И все остальные военные годы советское правительство, формируя все новые и новые войсковые объединения, использовало аппарат комиссариата внутренних дел в качестве мобилизационной базы Красной Армии. Одна из таких армий НКВД (70-я) была образована на Урале в конце 1942 – начале 1943 года. В Свердловской области были сформированы две дивизии этой армии: 140-я в Красноуфимске и 175-я в Ревде. Армейский штаб дислоцировался в областном центре. Уральское объединение НКВД, состоящее из пограничных частей, частей внутренних войск, сотрудников органов внутренних дел, участвовало в Орловско-Курском сражении, Белорусской, Восточно-Прусской и Берлинской операциях. К основным направлениям работы милиции добавились новые, в первую очередь участие в выполнении главной государственной задачи – разгроме армии гитлеровской Германии.

В годы войны из числа исключительно кадровых милиционеров Молдавии, Украины, Краснодарского края и Ростовской области было образовано войсковое соединение – дивизия: уникальный случай для правоохранительных органов СССР и царской России, не имеющий аналогов в истории страны. (Обязанности командира соединения исполнял заместитель начальника управления милиции МВД Молдавской ССР капитан милиции П.А. Орлов.)

Но основной акцент использования органов внутренних дел в борьбе с захватчиками делался в направлении организации и проведения специальных операций в тылу противника. С этой целью в Москве создается отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР. Специальные группы (30-50 бойцов) милиционеров наносили точечные удары по штабам, узлам связи, складам и другим важным объектам. За четыре года бригада провела около 137 тысяч подобных операций.

Партизанское движение, развернувшееся широким фронтом уже к 1942 году, своей эффективностью во многом обязано милиционерам: как правило, руководителям органов внутренних дел территорий, оставляемых советскими войсками, поручалась организация сопротивления захватчикам. Секретарю партийного комитета и руководителям органов госбезопасности и внутренних дел и принадлежит основная заслуга формирования сети партизанских отрядов. Эффективность их боевой работы ни у кого не вызывает сомнения: партизанское движение было способно не только выполнять оперативно-технические, но и стратегические задачи.

Главной милицейской задачей в военные годы все-таки оставалась борьба с преступностью и охрана общественного порядка. Ее выполнение происходило на фоне ухудшения криминогенной обстановки. Ежегодный рост преступности, обусловленный увеличением тяжких преступлений, все военные годы находился на уровне 16%. Одним из факторов, оказавших негативное влияние на ее состояние, стала доступность оружия населению прифронтовых районов.

Сложная обстановка требовала применения чрезвычайных мер не только на фронте, но и в тылу. В их числе усиление уголовной ответственности за различные виды преступлений, их переквалификация (кражи – в бандитизм и пр.), комедантский час, передача рассмотрения возбужденных уголовных дел военным трибуналам. Широкое применение получила практика нанесения точечных массированных ударов по преступности в регионах. В крупные города с наиболее неблагоприятной обстановкой командировались крупные бригады специалистов по расследованию тяжких преступлений. Подобная операция проводилась в 1942 году в городах Средней Азии – Ташкенте, Алма-Ате, Фрунзе и др.

Важное значение имела перерегистрация паспортов, проводимая в ходе войны практически непрерывно. Она охватывала небольшие территории (районы массового прибытия эвакуируемых, освобождаемые от врага участки страны, местности со сложной криминогенной обстановкой). Проведение перерегистрации позволяло решать, наряду с милицейскими (выявление судимых, находящихся в розыске, скрывающихся от мобилизации и т.д.), задачи обеспечения государственной безопасности (установление полицейских, сотрудников немецкой администрации, предателей). Кроме того, милиция вела борьбу с дезертирством, мародерством, распространителями провокационных слухов, занималась очисткой городов от преступных элементов, обеспечением организованной эвакуации населения, выполнения распоряжений

военных властей, осуществлявших руководство районами, объявленными на военном положении, борьбы с детской беспризорностью (отделы по борьбе с преступностью среди несовершеннолетних созданы в 1943 году).

Эффективно работало созданное при паспортном отделе Главного управления милиции Центральное справочное бюро, призванное обеспечить оперативный поиск граждан, утративших связи с родными. Силами этого подразделения разыскано и возвращено родителям около 20 тыс. потерявшихся детей.

Особого упоминания заслуживает борьба с преступностью в освобождаемых от врага западных районах Украины, Белоруссии, а также Прибалтики. Уголовная преступность здесь зачастую проявлялась в форме политического бандитизма, которому советской милиции приходилось противостоять в годы гражданской войны. Ожесточенный характер противоборства, широкий размах антисоветских, антиобщественных противоречий потребовали создания штабов по борьбе с бандитизмом, призванных координировать совместные действия милиции, органов госбезопасности и Советской Армии. Возглавлялись они, как правило, начальниками управлений милиций республик.

Уже в первые дни войны в армию призывается каждый четвертый сотрудник, т.к. на базе органов, как правило, создавались отряды народного ополчения. Все это привело к значительному увеличению текучести кадров, сопоставимой с уровнем 20-х годов: к 1943 году личный состав органов внутренних дел обновился на 50%.

### **ХIII. Советская милиция в послевоенные годы**

С окончанием войны союзные наркоматы реорганизуются в министерства: в 1946 году НКВД становится МВД СССР. Но на этом организационно-штатные изменения не закончились, периодические разделения-объединения органов МВД (НКВД) и МГБ (НКГБ) продолжались до середины 50-х годов. Таким образом, практика руководства милицией и уголовным розыском со стороны органов госбезопасности сохранялась.

В августе 1950 года Главное управление милиции объединяло три управления: милицейской службы (охрана общественного порядка, обеспечение исполнения законов и распоряжений властных органов), по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, уголовного сыска.

Лишь после смерти И.В. Сталина и расстрела бывшего министра внутренних дел СССР Л.П. Берия стало возможным окончательное “разведение” органов внутренних дел и государственной безопасности. Во исполнение Постановления ЦК КПСС “О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата” при Совете Министров СССР образуется Комитет государственной безопасности. В апреле 1955 года организуется Министерство внутренних дел РСФСР.

Одновременно принимаются меры по возвращению милиции под контроль партийных и советских органов, предпринимаются смелые, решительные шаги

по устранению, как тогда говорили, чрезмерной централизации управления органами внутренних дел. В частности, в октябре 1956 года восстанавливается “двойное подчинение” милиции (по вертикали – соответствующему вышестоящему органу и по горизонтали – Совету народных депутатов соответствующего уровня). В практической деятельности милиции и после войны приходилось преодолевать значительные трудности, сопоставимые опять-таки с периодом окончания гражданской войны (сложная криминогенная обстановка, обусловленная, в частности, массовыми амнистиями, высокая текучесть кадров, связанная с уменьшением финансовых средств, выделяемых органам внутренних дел из госбюджета). Как и ранее, проблемы решались в основном посредством применения чрезвычайных мер. Амнистированные задерживались с последующей передачей в распоряжение Особых совещаний, означавшей для большинства из них осуждение на новый срок. На особое положение переводились органы внутренних дел крупных городов. Некомплект личного состава восполнялся проведением различного рода мобилизаций, “качество и стройность” рядов обеспечивались проведением массовых “чисток”.

Вместе с тем, именно в эти годы в составе управлений милиции создаются следственные аппараты (1947 год). В 1952 году на органы внутренних дел возлагаются задачи охраны торговых объектов и промышленных учреждений – появляются отделы вневедомственной наружной сторожевой охраны.

Принимаемые меры, тем не менее, не оказывали кардинального влияния на улучшение обстановки. Положительные тенденции, проявляющиеся в отдельные годы, сводились на “нет” политическими “перегибами” “верхов”. Так, выдвинутый руководством страны тезис о неизбежности скорого и полного искоренения преступности означал сокращение штатов и финансирования бесперспективного ведомства, сужение использования оперативно-розыскных методов противодействия преступности.

Более того, в течение семи лет, с января 1960 по июль 1966 года, страна не располагала единым органом, призванным руководить борьбой с преступностью по причине реформирования Министерства внутренних дел СССР с передачей его полномочий органам внутренних дел союзных республик. Имевшее несомненные достоинства в области политики (“тогдашнему” поколению граждан СССР была обещана жизнь в условиях коммунизма – общества, на теле которого отсутствуют “преступные язвы”; невозможность силовой реставрации сталинского курса разобщенными по пятнадцати республикам “органами” и пр.), данное решение не выдерживает критики в сфере борьбы с преступностью. Республиканские министерства охраны общественного порядка (такое наименование получили Министерства внутренних дел в 1962 году) оказались не способны противостоять “преступному валу” (по мнению старейших работников-ветеранов именно в этот период массовые масштабы обретает практика улучшения показателей в милицеских отчетах: требовалось “сокращение” преступности, а реальными возможностями его

достижения органы не располагали), что предопределило восстановление единой системы органов внутренних дел с возвращением наименования, наиболее полно отражающего его сущность – Министерство внутренних дел СССР. Оно объединяло в качестве структурных подразделений: управление административной службы милиции (в дальнейшем – главное управление охраны общественного порядка), управление уголовного розыска, управление БХССиС, управление ГАИ, управление специальной милиции, управление транспортной милиции (позже – Главное управление внутренних дел на транспорте), организационно-инспекторское управление (с 1972 года – Штаб). Аналогичной реорганизации подверглись и низовые подразделения.

С этого момента начинают проявляться признаки некоторого улучшения положения дел. Организационные преобразования, проводимые в конце 60-х годов, выделили в качестве самостоятельных службы уголовного розыска (ГУУР), борьбы с хищениями собственности (УБХСС), госавтоинспекции (УГАИ). Системный характер обрели шаги государственного руководства по повышению денежного содержания сотрудников (1970, 1973, 1977-1978 гг.), развитию сети ведомственных учебных заведений. Однако курс на “лакирование” действительности, улучшение количественных показателей, принятый в прошлые годы, с течением времени дал “метастазы”, скрыть которые оказалось невозможным. В начале 80-х годов произошла смена министерского руководства, что привело к катастрофическим последствиям, поскольку повлекло не имевшую аналогов по своим масштабам чистку кадров (с 1982 по 1986 год заменены практически все руководители горрайорганов).

Данные меры отбросили органы внутренних дел в своем развитии далеко назад. По сути дела, заново пришлось решать задачу “формирования ядра профессионалов” (проблема 20, 30, 40-х годов), поставленную руководством МВД накануне семидесятилетнего юбилея ведомства. Перестроечные процессы объективно способствовали ухудшению обстановки в целом по стране и в органах в частности.

С распадом СССР милиция с надеждой вступила в новый этап своей истории...

**Демин** Владимир Александрович,  
**Иванов** Владимир Евгеньевич,  
**Лучинин** Александр Васильевич,  
**Ляушин** Вадим Петрович

Очерки истории органов внутренних дел  
Российского государства

Компьютерная верстка *С.А. Кориуновой*

Лицензия № 021307 от 22.09.98

Подписано в печать 04.09.2001. Формат 30х42 1/8  
Печать офсетная. Бумага писчая  
Усл. п. л. 6. Объем п. л. 3,45.  
Тираж 300 экз. Заказ № 166

Организационно-научный и редакционно-издательский отдел  
Уральского юридического института МВД России

620057, Екатеринбург, ул. Корепина, 66

Участок оперативной полиграфии УрЮИ МВД России